



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사학위논문

소송과 불법시위 사이의 선택

중국의 갈등 해결기제,
법 접근성 그리고 지방정부의 역할

2016 년 8 월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

백중윤

국문 초록

권위주의 국가인 중국은 사회의 각종 요구를 파악한 뒤, 이를 제도나 정책 등에 반영함으로써 정권 안정을 꾀할 수 있었다. 의법치국(依法治國) 개혁은 군체성사건(群體性事件)의 발생이 증가하는 현 상황에서 합법적이고 예측 가능한 화해의 통로를 제공한다는 점에서 적절한 정책적 반응이 될 수 있다. 그러나 2004 년 자료를 바탕으로 분석하였을 때, 군체성사건과 소송에 대한 선호가 지역별로 반비례 관계를 나타낸다는 점을 알 수 있었다. 본 논문에서는 이처럼 지역별로 선호되는 갈등 해결방식에 차이가 나타나게 된 원인을 규명하고자 한다.

갈등 해결기제 선호의 지역별 편차를 설명하기 위해 본고에서는 첫째로 "법 접근성이 높은 지역일수록 소송에 대한 선호가 더 높다", 둘째로 "지방정부가 지역사회에 대한 업무에 충실한 지역일수록 주민들의 소송에 대한 선호가 더 높다"는 가설을 제시하였다. OLS 회귀분석 결과 인구수가 통제된 상태에서 변호사에 대한 접근성이 높은 지역일 수록 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높았고, 경제력이 통제된 상태에서 정부 효율성이 높은 지역일 수록 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높았다. 특히 기존연구에 의해 소송에 대한 선호를 높여주는 가장 강력한 독립변수로 제시되어왔던 지역별 경제력차이는 본 논문에서 제시한 변수들에 비해 간접적인 영향력만을 미치는 것으로 나타났다.

본고의 결론에 따르면 아직 소송이라는 갈등 해결기제가 익숙하지 않은 중국인들에게 법 전문가와의 접촉 가능성을 높여주고, 지방정부가 지역사회 안정의 책임을 다 할 수 있도록 장려하는 것이 의법치국 개혁의 효과를 높여주는 실질적인 방안이 될 수 있을 것이다. 특히 법 접근성과 지방정부 효율성의 도시-농촌간 차이가 상당하다는 점을 고려하였을 때, 이러한 격차를 줄이고 농촌 지역에서 의법치국 개혁의 효과를 증대시킬 방안을 고민하는 것이 중요할 것으로 보인다.

주요어: 군체성사건, 소송, 법률개혁, 중국 정치, 권위주의 정권

학번: 2014-20161

목 차

제 I 장 중국의 갈등 해결기제 연구가 갖는 의미

가. 권위주의 국가의 정권 안정성과 중국의 '의법치국' 개혁

나. 연구 질문의 규명

다. 기존연구의 검토

a. 군체성사건에 대한 기존연구

b. 의법치국 개혁 및 소송에 대한 기존연구

c. 군체성사건과 소송을 공히 다룬 기존연구

라. 가설 설정과 지표 선정

마. 군체성사건과 소송의 비교

a. 중국의 갈등 해결기제

b. 군체성사건과 소송제기의 원인 비교

바. 연구 방법과 자료

제 II 장 법 접근성과 갈등 해결기제의 선택

가. 회귀분석 결과 해석

나. 인구당 변호사 수와 갈등 해결기제의 선택

다. 변호사 선임 비용과 갈등 해결기제의 선택

라. 소송의 질적 측면에 대한 고려

a. 법원의 기한 내 판결률과 갈등 해결기제의 선택

b. 변호사의 수준과 갈등 해결기제의 선택

마. 중국정치 연구에의 함의

제 III장 지방정부 효율성과 갈등 해결기제의 선택

가. 지방정부의 업무태도와 갈등 해결기제의 선택

나. 중국정치 연구에의 함의

제 IV장 연구의 의의와 한계

가. 중국정치 연구에의 함의

나. 권위주의 정권 연구에의 함의

다. 연구의 한계 및 이후 연구방향에 대한 제안

제 I 장 중국의 갈등 해결기제 연구가 갖는 의미

가. 권위주의 국가의 정권 안정성과 중국의 '의법치국' 개혁

권위주의 국가에서는 권력의 중앙 집중화로 인해 사회 각 행위자들의 이해관계가 정책 결정 및 집행 과정에 제대로 반영되지 못한다고 보는 것이 일반적이다. 따라서 국가-사회 관계의 측면에서 보았을 때, 중국을 포함한 권위주의 정권들이 사회로부터 일정한 정당성을 인정받으며 유지된다는 점은 특기할 만하다.¹ 이에 대해 기존 연구에서는 권위주의 국가가 비록 민주주의 국가에서의 다당제나 선거제와 같은 제도는 미비하더라도, 사회의 요구를 자체적으로 파악한 뒤 이를 제도나 정책 등에 반영함으로써 정권 안정을 꾀할 수 있다고 보았다.² 예를 들어 과거 중국은 '정통' 맑스-레닌 이념을 포기하면서까지 경제성장이라는 사회의 요구에 부응하고자 개혁·개방 정책을 채택하였다. 그 후 중국은 1979 년부터 2007 년 사이 연 평균 9.9%, 2013 년 7.7%의 높은 경제성장률을 기록하였고, 이는 중국 중앙정부가 통치 정당성을 유지할 수 있는 중요한 근거 중 하나가

¹ Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy*, vol.14, no.1 (January 2003), p.6.

² Jidong Chen, Jennifer Pan, and Yiqing Xu, "Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China", *American Journal of Political Science*, (April 2015), p.16.

되었을 것이다.³ 이를 보여주는 지표로서, 2012 년 중국 중앙 지도자들은 대중들로부터 80%가 넘는 지지를 확보하였다.⁴

하지만 2016 년 현재 중국의 1 분기 경제성장률은 6.7%로 둔화되어 7 년만에 가장 낮은 성장률을 기록하였다.⁵ 이에 따라 미래에도 경제발전이 중국 중앙정부의 정당성을 확보해줄 수 있는 가장 강력한 근거로 남을 가능성은 낮아진 것으로 보인다. 또한 과거 급속한 경제성장의 부작용이 드러나며 정권 및 사회안정을 위협하는 것으로 평가 받는 새로운 과제들도 등장하였는데, 불법시위, 중국 공안부(中華人民共和國公安部)의 공식 명칭으로는 군체성사건(群體性事件)의 증대가 그 중 대표적이다.⁶ 군체성사건은 5 인 이상의 시민들이 함께 모여 도로점거, 관공서 습격, 폭력행사 등의 방식으로 불법시위를 일으키는 경우를 지칭하는 것으로, 1994 년 약 1 만건에서 2010 년 약

³ 정재호 편, 『미-중관계 연구론』, (서울: 서울대학교출판문화원, 2014), p. 4.

⁴ 李連江 "差序政府信任", 『政治與法律』, 第 131 期 (2012 年 6 月), p. 109.
물론 80%가 넘는 지지율을 얼마큼 액면가 그대로 받아들일 수 있는지는 논쟁적일 수 있겠다.

⁵ SBS 뉴스, "중국 GDP 1 분기 6.7%... '최악'은 면했다", 2016 년 4 월 15 일
(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003526151&plink=ORI&cooper=NAVER), 최종검색일: 2016 년 4 월 20 일.

⁶ *Asian Wall Street Journal*, "China' s Spiraling Unrest", December 14, 2005., (<http://www.wsj.com/articles/SB113450766490021545>),
최종검색일: 2016 년 4 월 20 일.

18 만건으로 증가하여 사회 불안정을 증대시키고 있다.⁷ 경제·사회적 구조가 단기간에 변화함에 따라, 노동자와 기업간 갈등, 토지 사용권을 놓고 벌이는 주민과 기업 및 지방정부 사이의 갈등, 그리고 특권층의 부정부패에 대한 일반 시민들의 불만 등이 불거지면서, 이러한 갈등 상황을 원만하게 해결해주고 사회 안정을 모색할 방안이 시급하게 된 것이다.⁸

의법치국(依法治國, rule of law) 개혁은 갈등 해결기제에 대한 수요가 증대되고 있는 현 상황에서 적절한 정책적 반응이 될 수 있다. 마오쩌둥(毛澤東) 개인을 필두로 한 인치(人治, rule of man)로 인해 문화대혁명과 같은 비극을 경험한 이후, 개혁시기 중국에서는 개개인의 권력을 법 아래 두는 법률개혁이 단행되었다. 1982 년 중화 인민공화국 헌법에서는 '어떠한 조직이나 개인도 헌법과 법에 우선하는 특권을 누려서는 안 된다'고 규정하였고, 90 년대 중반 공산당은 '법에 따라 국가를 통치하고, 사회주의 법치국가를 성립한다'며 공식적으로 법치를

⁷ Peter L. Lorentzen, "Regularizing Rioting: Permitting Public Protest in an Authoritarian Regime", *Quarterly Journal of Political Science*, vol.8, no.2 (April 2013), p. 128.

⁸ Jae Ho Chung, Hongyi Lai and Ming Xia, "Mounting Challenges to Governance in China: Surveying Collective Protestors, Religious Sects and Criminal Organizations", *The China Journal*, no. 56 (July 2006).

지지하였다.⁹ 이에 따라 1989 년 행정소송법, 1994 년 노동법, 2002 년 노동조합법 등이 제정되어 사회 내 각종 갈등 상황에서 개개인의 권리를 명시하고, 갈등 해결의 절차를 법적으로 규정하는 제도화의 과정을 거쳤다.

이와 같은 의법치국 개혁은 크게 두 가지의 방법을 통해 현재 증대되고 있는 사회적 혼란, 다시 말해 군체성사건의 발생을 완화시킬 수 있을 것이다. 첫째, 법은 상대적인 사회적 약자에 해당하는 일반 시민들이 정치·경제적 기득권 자들에 대하여 자신의 권리를 주장할 수 있는 객관적 준거를 제공한다. 예를 들어 주민들에게 과중한 세금을 지우고 토지를 빼앗는 지방정부는 원칙적으로 법에 의해 처벌받을 수 있다. 따라서 부당하게 권리를 침해 당한 상황에서도 무력할 수밖에 없던 일반 시민들도 법이라는 일종의 '무기'를 가지고, 무력충돌이 아닌 공식적인 절차를 통해 자신의 권리를 주장할 수 있게 되는 것이다.¹⁰

⁹ 헌법규정은 Yuhua Wang, *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. I 에서 재인용, 공산당의 법치 지지는 Randall Peerenboom, *China's Long March toward Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p.58.

¹⁰ Marry E. Gallagher, "'Use the Law as Your Weapon!': Institutional Change and Legal Mobilization in China", in Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien, (eds.), *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice* (Stanford: Stanford University Press, 2005), pp.54-83.

둘째, 의법치국 개혁은 갈등 상황에서 폭력시위가 아닌, 합법적이고도 예측 가능한 통로를 통해 화해에 이르게끔 유도하는 역할을 할 수가 있다.¹¹ 사회의 불만을 토로하고 해결할 수 있는 합법적이고 효과적인 통로가 없다면, 갈등을 해결하고자 하는 모든 노력들은 '불법적'이라고 간주될 수밖에 없다. 즉, 이전에는 갈등을 해결할 만한 마땅한 방법이 없어 시위를 통해서라도 불만을 표출했다면, 갈등을 해결해줄 수 있는 공식적인 통로가 존재한 이후에는 시위가 소송이라는 방식으로 흡수될 수 있는 것이다. 실제로 다수의 기존 연구들은 의법치국 개혁으로 인해 군체성사건이 소송으로 전환되는 변화에 주목한다.¹²

물론 군체성사건의 빈도와 규모를 줄이는 것이 법 개혁의 유일하거나, 가장 중요한 목적임을 주장하려는 것은 아니다. 개혁·개방 이후, 특히나 WTO 가입 이후 중국 정부는 해외자본의 투자 유치를 위해 국제적 수준에 걸맞은 법률 환경을 제공하고자 하였을 것이다. 일부 기존 연구에서는 중국 공산당에게 있어 중요한 경제 행위자들을

¹¹ Yongshun Cai, "Civil Resistance and Rule of Law in China", Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), p.185.

¹² 예를 들어 Feng Chen, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai", *The Chicago Journal*, No.52 (July 2004), pp. 27-45; Feng Chen and Xin Xu, "'Active Judiciary': Judicial Dismantling of Workers' Collective Action in China", *The China Journal*, No. 67 (January 2012), pp. 87-108; Gallagher, 앞의 책. 참조.

제외한 일반 시민들의 경우 법률 개혁의 혜택을 거의 받지 못한다고 주장하기까지 한다.¹³ 또한 중국의 '법치'라는 것이 미국을 포함한 민주주의 국가들에서의 '법에 의한 통치'와 같은 수준이 아닌, '법을 통한 통치(rule by law)' 수준이라고 평가할 수도 있다. 예를 들어 중국 공산당이 향(乡)급 선거를 헌법에 합치하지 않는다고 비판하였을 때 사실상 그 의도는 공산당의 최고 권위를 지키기 위한 것으로, 이 때 법은 도구적으로 쓰였다고 볼 수 있다.¹⁴ 그러나 지금까지 연구들이 의법치국 개혁의 한계를 주로 다룬 나머지 법률개혁에 대한 경제 중심적 해석에 비해 정치·사회적 영향력에 대한 평가는 상대적으로 적었다. 또한 사회 질서 형성과 같은 의법치국 개혁의 긍정적인 효과도 주목 받지 못하였다. 최근 중국 내 연구들이 군체성사건의 발생을 완화하고 안정된 사회를 이룩하는 데 있어 법 개혁의 중요성을 강조하기 시작한 만큼, 이제는 법률개혁의 정치·사회적 의의에 대한 연구 공백을 채우기에 적합한 시점이라고 판단된다.¹⁵

¹³ Wang, 앞의 책.

¹⁴ Tony Saich, *Governance and Politics of China* (Houndmills: Palgrave, 2001), p.184.

¹⁵ 公丕祥, 『糾紛的有效解決－和諧社會視野下的思考』, (北京: 人民法院出版社, 2007); 戚建剛, 『我國群體性事件應急機制的法律問題研究』, (北京: 法律出版社, 2014).

나. 연구 질문의 규명

군체성사건의 발생이 앞서 언급한 바와 같이 끊임없이 증가하고 있는 상황에서 만약 소송 건수가 줄어들었거나 변함이 없었다면, 의법치국 개혁이 군체성사건의 발생을 완화시키는 효과가 없었다고 판단할 수도 있다. 그러나 중국 국가통계국(國家統計局)의 기록에 따르면 제 1 심 소송을 기준으로 한 전체 법정 소송사건 역시 같은 시기(1994 년-2010 년) 300 만건 이상 증가하여, 법률개혁이 군체성사건의 발생을 완화하는 데 과연 효과를 발휘하고 있는지에 대해 확정적인 대답을 할 수 없게 만든다. 본고에서는 의법치국 개혁이 아직 전국적으로 확대되지 못하였을 것이라는 점에 착안하여 지역별로 의법치국 개혁의 효과가 서로 다르게 나타날 것이라고 가정하고, 2004 년 각 성급 지역별 군체성사건수 대비 소송건수를 구해 보았다. 그 결과 <표 1>과 같이, 군체성사건에 비해 소송이 선호되는 정도가 지역별로 서로 다르게 나타난다는 점을 발견할 수 있었다.

<표 1> 군체성사건 대비 소송에 대한 선호

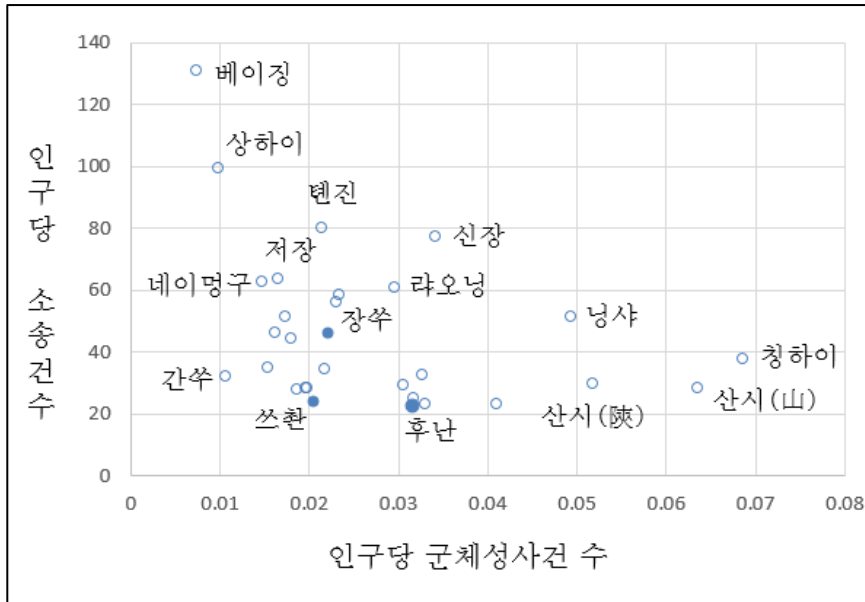
지역	선호	지역	선호	지역	선호	지역	선호
베이징	17751.54	산둥	2490.61	광시	1493.85	후난	717.52
상하이	10190.11	광둥	2479.1	윈난	1438.96	하이난	705.37
네이 명구	4267.88	헤이 룽장	2441.94	구이 저우	1432.96	산시 (陝)	575.4
저장	3842.69	신장	2260.83	쓰촨	1184.26	장시	566.57
텐진	3734.86	충칭	2257.54	닝샤	1046.68	칭하이	551.45
간쑤	2989.53	장쑤	2091.24	허난	997.33	산시 (山)	443.82
지린	2956.7	랴오닝	2051.4	후베이	962.46		
푸젠	2835.89	허베이	1576.26	안후이	784.61		

* (선호)=(소송건수/군체성사건수)

** 출처: 朱景文, 『中國法律 發展報告』, (北京: 中國人民大學出版社, 2007),
pp. 49-50

*** N=30, 시장(西藏) 자치구의 군체성사건 기록 누락

<그림 1> 2004 년 지역별 군체성사건 수 대비 소송건수



* 출처: <표 1>과 동일

<그림 1>은 인구수를 통제하였을 때 지역별 군체성사건의 발생 건수와 제 일심 소송 건수 사이에 반비례 관계가 존재한다는 것을 보여준다. 관찰 값(n=30, 군체성사건 기록이 누락된 시장자치구 제외)이 적다는 한계에도 불구하고, 단순회귀분석을 통해 보았을 때 둘 사이의 상관관계는 95% 신뢰도 하에서 유의미하게 나타났다($P=0.04$). 이는 각 지역별 구조적 차이가 개인의 갈등 해결방식의 차이를 유도한다는 점을 암시하는 것으로 보인다. <표 1>을 통해서는 비록 군체성사건과 소송을 합한 갈등의 총량은 전국적으로 증대되고 있을 지라도, 지역별로 서로 다른 어떤 요인에 의해 갈등 해결기제의 선호는 서로 다르게 나타나고 있다는 점을 알 수 있다. 예를 들어 베이징(北京),

상하이(上海), 저장(浙江)은 칭하이(青海), 산시(山西)와 비교했을 때 군체성사건에 비해 소송이 7~40 배 정도 더 선호되고 있는 것이다. 본고에서는 이와 같은 갈등 해결기제의 지역별 선호도 차이가 발생하는 원인을 규명하고자 한다. 따라서 <표 1>의 결과를 종속변수로 하여 "군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 왜 지역별로 서로 다르게 나타나는가?"라는 질문에 답하고자 한다.

다. 기존연구의 검토

a. 군체성사건에 대한 기존연구

군체성사건은 정치적으로 민감한 사안인 만큼, 전국적 혹은 지역적 통계를 구하기가 쉽지 않다. 따라서 군체성사건에 대한 연구는 몇 가지 사건들을 깊이 있게 조사하고, 해당 사건이 발생하게 된 원인과 사건이 속한 유형을 밝힌 뒤 해결방안을 모색하는 방식의 서술적이고 개괄적인 연구가 많다. 특히 중국 문헌들에서 이러한 특징들이 다수 보인다. 귀젠닝(郭建寧)은 군체성사건의 발생이 인민 내부의 모순, 즉 사회의 각종 갈등 상황 때문이라고 보며, 간부와 대중, 노동자와 자본가, 부유층과 빈곤층, 도시와 농촌 그리고 지역간의 갈등 등이 그 예에 해당한다고 보았다.¹⁶ 왕츠장(王賜江)은 2000 년대 중국 각지에서

¹⁶ 郭建寧, 『利益調節與社會和諧』, (天津: 天津人民出版社, 2008).

발생한 대표적인 군체성사건 11 가지의 원인, 과정, 결과를 심층적으로 기록하였다.¹⁷ 이와 같은 중국 내 군체성사건의 유형별, 사건별 연구는 군체성사건에 대한 개괄적인 이해를 돕기는 하지만, 그 이상의 함의를 도출하기는 한계가 있다. 예를 들어 위 두 연구에서 군체성사건의 발생을 감소시키기 위해서는 정부의 집정능력을 강화하여 사회 안정을 추구해야 한다는 결론을 내리고 있지만, 당위성에 대한 언급을 넘어 구체적인 정책이나 제도를 제안하고 있지는 않다.

중국 내부에서 군체성사건이 정치적으로 주목 받은 이후 국제학계에서도 군체성사건의 원인에 대해 분석하는 연구들이 나오게 되었고, 특히 군체성사건이 과연 중국 중앙정부에 정치적 위협이 될 것인지의 여부에 관심이 집중되었다. 화이트(Martin King Whyte)는

¹⁷ 王賜江, 『衝突與治理：中國群體性事件考察分析』, (北京：人民出版社, 2013). 2008 년 구이저우(貴州) 성의 똥안(瓮安)사건, 2004 년 쓰촨(四川)성의 한위안(漢源) 사건과 완저우(萬州)사건, 2005 년 쓰촨성의 츠저우(池州) 사건, 2003 년 윈난(雲南)성의 멍롄(孟連)사건, 2008 년 간쑤(甘肅)성의 룡난(隴南)사건, 2006 년 쓰촨성의 다주(大竹)사건, 2009 년 후베이(湖北)성의 스쑤우(石首)사건, 2008 년 후난성(湖南)의 지쑤우(吉首)사건, 2012 년 하이난(海南)성의 안양(安陽)사건, 2012 년 광저우(廣州)의 우칸(烏坎)사건. 위 사건들을 '대표적인' 군체성사건이라고 선정한 기준은 명시되어 있지는 않지만, 선택된 사건들의 공통적인 특징으로 미루어 보았을 때 저자가 생각하기에 2000 년대 들어 빈번하게 발생하고 있는 군체성사건의 유형에 해당하고, 규모가 상당히 컸던 사건들이 포함된 것으로 보인다.

설문조사를 통해 군체성사건의 원인으로 종종 지적되었던 빈부격차 문제가 사실상 불법시위를 일으키는 직접적인 원인이 되지 않는다고 밝혀, 기존에 제시되었던 군체성사건의 원인에 대한 다양한 추측들 가운데 한 가지를 제거하였다.¹⁸ 오브라이언과 리(Kevin O'Brien & Lianjiang Li)는 군체성사건이 발생하게 된 보다 근본적인 원인으로 중국 시민들이 자신의 법적 권리에 대해 인식하게 됨에 따라, 그것을 침해 당하는 상황에 대해 문제의식을 느끼기 시작했기 때문임을 지적하였다.¹⁹ 그들의 논리에 따르면 권리에 대한 인식을 갖추게 된 성숙한 시민들이 증가하게 된다면 권위주의 정권의 안정성이 위협을 받을 가능성이 있다. 반대로 패리(Elizabeth Parry)는 군체성사건을 일정 부분 발생하도록 허락하는 것은 사회에서 발생하고 있는 각종 갈등 상황과 문제점이 무엇인지 파악하기 위한 중앙정부의 전략일 수 있다고 해석한다. 이러한 관점에 따르면 군체성사건은 중앙정부의 정권 안정성에 크게 영향을 미치지 않게 된다. 비록 명확한 결론이 존재하는 것은 아니지만, 적어도 군체성사건에 대한 연구가 중앙 정부의 정권 안정성과 관련하여 큰 의미를 가질 수 있다는 점은 확실히 알 수 있다.

¹⁸ Martin King Whyte, *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*, (Stanford University Press, 2010).

¹⁹ Kevin J. O' Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

하지만 군체성사건에 대한 연구는 여전히 개별 연구자들에 의한 자료 수집과 분석의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 가장 최근까지도 통과 레이(Yanqi Tong & Shaohua Lei)는 2013 년부터 2010 년 사이 중국 전역에서 발생한 참여인수 500 명 이상의 대규모 군체성사건 총 548 건을 수집하였다.²⁰ 이들은 수집된 사건들을 다시 지역과 시기에 따라 분류하기는 하였으나, 그 편차가 갖는 정치·사회적 의미에 대한 분석에는 나아가지 못하고 다시 원인과 유형별로 사건을 심층 분석하는 데 그쳤다. 또한 수집된 자료들도 참여인 수가 500 명이 넘는 대규모 군체성사건만 포함하기 때문에, 노동조합이라는 단체를 기반으로 다수의 시위 참여자들을 모집하기 용이했을 노-사간 갈등 등을 편향적으로 다루었을 가능성이 있다.

군체성사건에 대한 연구가 앞으로 나아갈 방향은 발생 원인과 유형에 대한 분석을 넘어, 지역별·시기별 발생 건수의 차이가 갖는 의미를 찾는 것이라고 본다. 이를 통해 군체성사건에 대한 원인을 다시 구체적으로 규명할 수 있을 것이며, 과연 군체성사건이 정치적 안정성을 위협할만한 사회적 현상인지에 대한 정확한 진단이 가능해질 것이다. 이와 관련하여 정재호 외(Jae Ho Chung, Hongyi Lai & Ming Xia)는 군체성사건이 빈번하게 발생하는 지역에 관해 다른 기존의 연구들의

²⁰ Yanqi Tong and Shaohua Lei, *Social Protest in Contemporary China, 2003-2010: Transitional Pains and Regime Legitimacy*, (Abingdon: Routledge, 2013).

결과를 토대로 군체성사건의 지역별 편차가 갖는 의미를 찾고자 시도하였다.²¹ 본 연구는 이와 같은 연구의 흐름에 동승하고자 한다.

b. 의법치국 개혁 및 소송에 대한 기존연구

앞서 언급한 바와 같이, 중국의 법치주의 및 소송에 대한 연구는 서양의 '법에 의한 통치' 수준에 이르지 못하는 중국 법 제도의 한계에 초점이 맞추어져 있었다. 특히 루브만(Stanley B. Lubman)의 연구 이후 중국의 법 개혁은 경제 활동을 활성화시키고 해외 투자를 유치하기 위한 도구적 성격이 짙다는 관점이 주를 이루게 되었다.²² 또한 법조인들이 행정기관의 대리인에 가까운 역할을 수행하고 있어 법의 정치적 중립성이 지켜지지 않고 있다는 관점도 지배적이게 되었다. 물론 권위주의 국가의 특성상, 중국으로부터 민주주의 국가에서의 삼권분립과 같은 법치주의를 기대하기는 여전히 힘들 수 있다. 그러나 지방정부 관리들의 행정적 부패를 감시하고, 사회 각 주체간 갈등을 해결해주는 공식적인 절차를 만들어나가는 관점에서의 의법치국 개혁의 의미도 보다 더 조명 받을 필요가 있다고 본다.

의법치국 개혁이 진행되고 2-30 년의 시간이 흐른 뒤에는, 중국에서 소송이 효과적인 갈등 해결기제로 자리잡고 있는지를 다룬

²¹ Chung 외 2 인, 앞의 글.

²² Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*, (Stanford: Stanford University Press, 1999).

연구들이 나왔다. 우와 갤러거(Margaret Y.K. Woo & Marry E. Gallagher)의 편서에서는 '법에 의한 통치'라는 관점에서 중국의 법 제도가 발전해온 방향과 한계를 다루었다.²³ 여기서는 갈등의 법적 해결 절차를 제도화하고, 정부의 권력과 법을 분리 시키려는 그간의 노력 혹은 법치주의의 발전이 그려졌다. 하지만 여전히 서양의 법치주의 기준에 미달하는 중국 법치주의의 한계가 지적되었고, 부유한 지역일 수록 소송건수가 많다는 상관관계도 계속해서 강조되었다. 이 외에도 차이(Yongshun Cai)는 2005 년 CGSS(China General Social Survey) 설문조사를 바탕으로, 통(Yanqi Tong)은 ILRC(Institutionalization of Legal Reforms in China)설문조사를 바탕으로 소송을 포함한 여러 갈등 해결기제들이 일반인들에 의해 얼마나 선호되고 있는지 분석하였다.²⁴ 이를 통해 그들은 소송이 중국인들 사이에서 실질적인 갈등 해결기제로 자리잡고 있는지 보고자 하였다. 그러나 설문조사를 바탕으로 한 위 연구들은 응답 결과에 대한 표면적 해석에 그칠 뿐, 그것이 갖는 정치·사회적 의미를 적극적으로 해석하지 못한다는 한계를 지닌다.

²³ Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

²⁴ Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, (Stanford: Stanford University Press, 2010).; Yanqi Tong, "Dispute Resolution Strategies in a Hybrid System", *The China Review*, vo.9, no.1 (Spring 2009).

군체성사건과 소송의 지역별 분포를 바라보려는 본 논문과 보다 직접적으로 관련 있는 기존 연구로는 지역별 소송건수의 차이가 갖는 의미를 분석한 연구들이 있다. 미셸손과 리드(Ethan Michelson & Benjamin L. Read)와 주징원(朱景文)은 중국 내 GDP가 높은 지역일 수록 소송 건수도 많다고 분석하였다.²⁵ 하지만 이들의 분석은 다른 변수들을 적절히 통제하지 않은 채 소송 건수와 경제력 두 변수의 상관관계만을 분석하여 결과가 과장되었을 가능성이 있다. 또한 단순히 경제 활동이 활발하면 소송을 제기할 일도 많을 것이라는 직관적이고 표면적인 해석만을 내놓을 뿐, 지역별 소송건수의 편차가 나타난 원인을 구체적으로 분석하거나, 편차가 갖는 함의를 제시하지 않는다. 본고에서는 갈등 해결기제로 군체성사건에 비해 소송이 주로 선택되는 지역과 그렇지 못한 지역의 차이를 규명하는 것이 여러 갈등 해결기제 가운데 소송이 효과적인 기제로 자리잡고 있는지, 그리고 지역별 편차는 의법치국 개혁과 중국의 국가-사회관계 안정화에 어떤 함의를 지니는지 밝히는 데 기여할 수 있다고 본다.

²⁵ Ethan Michelson and Benjamin L. Read, "Public Attitudes toward Official Justice in Beijing and Rural China", in Margaret Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, (Cambridge: Cambridge 2007), University Press, p. 183.; 朱景文, 『中國法律發展報告』, (北京: 中國人民大學出版社, 2007), p. 60.

c. 군체성사건과 소송을 공히 다룬 기존연구

마지막으로 군체성사건과 소송을 공히 다룬 경우, 법 개혁이 군체성사건의 발생을 완화시키는 효과를 가지고 있는지 평가한 사례 연구들이 있다. 그러나 위 연구들은 저마다 법의 역할에 대한 상반된 해석을 도출하고 있음에도 불구하고 연구 결과에 차이가 발생하는 이유를 설명하지 못한다는 한계가 있다. 먼저 소송이 군체성사건을 대체할 갈등 해결기제로서의 역할을 제대로 하지 못한다고 주장하는 오브라이언과 리(Kevien J. O'Brien & Lianjiang Li)의 연구는 군체성사건 대비 소송의 선호가 낮은 지역의 사례에 입각하고 있다.²⁶ 장쑤(江蘇), 장시(江西), 산시(山西) 주민들은 소송에 드는 비용을 부담스럽게 여기고 소송 결과에 대한 만족도 크지 않아 갈등 상황에서 소송을 기피한다는 것이다. 반면 상하이(上海), 광둥(廣東)의 사례에 입각한 천과 쉬(Feng Chen & Xin Xu)의 연구는 법이 원만한 갈등 해결을 유도하는 역할을 하여, 군체성사건이 소송으로 흡수되는 현상이 발생하고 있다고 해석한다.²⁷ <표 1>에 따르면 기존연구의 상반된 해석은 지역별로 서로 다른 특징으로 인한 결과일 수 있다. 본고에서는 이와 같은 기존연구의 한계가 서로 다른 지역에 대한 소수 사례연구에

²⁶ Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Suing the Local State: Administrative

Litigation in Rural China", *The China Journal*, no.51 (Jan., 2004).

²⁷ Chen & Xu, 앞의 글, pp. 87-108.

입각했기 때문이라고 보고, 각 성급 지역간 갈등 해결방식의 편차를 설명함으로써 개별 사례연구를 보완하고자 한다.

라. 가설 설정과 지표 선정

갈등 해결기제 선호의 지역별 편차를 설명하기 위해 본고에서는 첫째로 "법 접근성이 높은 지역일수록 소송에 대한 선호가 더 높다"라는 가설을 제시하고자 한다. 법 접근성이 높다는 것은 갈등 상황에서 큰 비용을 들이지 않고도 소송이라는 해결기제를 쉽게 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 본고에서는 법 접근성을 결정하는 가장 중요한 요인으로 법률 전문가와의 접촉의 용이성과 소송에 필요한 금전적 비용을 꼽았다. 법률 전문가와의 접촉이 잦은 지역은 주민들이 소송에 필요한 도움을 더 쉽게 받을 수 있기 때문에 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 더 높을 것이고, 소송에 필요한 금전적 장벽이 낮은 지역은 소송이라는 기제를 더 저렴한 가격에 이용할 수 있기 때문에 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높을 것이다. 이는 각각 지역별 변호사 수와 제 1 심 민사소송에 필요한 변호사 선임 비용을 통해 측정하고자 한다. 전자는 중국 변호사 연감(『中國律師年鑑』)의 기록에, 후자는 각 성급 지역별 변호사 선임비용규정에 입각한다.

둘째로, "지방정부가 지역사회에 대한 업무에 충실한 지역일수록 주민들의 소송에 대한 선호가 더 높다"라는 가설을 제시한다. 별다른 상관관계가 없어 보이는 법률 개혁과 지방정부가 유의미한 연관성을

가지고 있을 수 있는 이유는 크게 다음 두 가지 경우를 생각해볼 수 있다. 첫째, 평소에 지역사회에 대한 업무에 충실한 정부라면 사회 안정에 관련된 업무에 있어서도 적극적이기 때문에 군체성사건이 소송으로 전환되는 비율이 높을 것이다. 둘째, 중국 시민들은 지방정부나 법원 등을 독립적인 기관으로 인식하지 않고, ‘국가기관’이라는 한 가지로 인식하고 평가하는 경향이 있다고 한다.²⁸ 따라서 중국인들은 그 지역 정부에 대한 인식을 바탕으로 법원의 신뢰도에 대해 판단해버리고, 이를 바탕으로 갈등해결 기제를 선택하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 지방정부의 업무 태도는 2004 년 각 성급 지방정부에 대한 ‘정부 효율성 점수’를 통해 측정하고자 한다.²⁹

본고의 가설 외에도 갈등 해결기제의 선택에 영향을 미칠 수 있는 변수는 경제력과 소득격차 및 이로 인한 상대적 박탈감이 있을 수 있다. 먼저 경제력과 관련해서는 이미 기존 연구에 의해 경제발전 정도가 높은 지역일 수록 소송도 빈번하다는 상관관계가 지적된 바 있다.³⁰ 그러나 본고의 통계 결과에 따르면, 군체성사건 수 대비 소송 건수의 비율을 결정짓는 데 있어서 경제력의 효과는 인구당 변호사 수의 효과에 의해 상쇄되어 버린다. 즉, 변호사 수가 종속변수에 갖는 영향력에 비한다면 경제력이 갖는 영향력은 보다 간접적이거나, 적을 수

²⁸ Michelson & Read, 앞의 책, pp. 169–203.

²⁹ 唐天偉, 『政府效率制度』, (北京: 經濟管理出版社, 2009) 참고

³⁰ Michelson & Read, 앞의 책; 朱景文, 앞의 책, p. 60.

있다는 것이다. 본고의 분석에 입각하면, 경제력은 중재변수를 통해 소송건수에 간접적인 영향을 미친다고 보는 것이 보다 타당한 것으로 판단된다. 이와 관련하여 부유한 지역의 지방법원은 재정적으로 여유가 있기 때문에 주민들에게 상대적으로 낮은 소송 비용을 청구할 수 있고, 높은 임금을 제공함으로써 양질의 법률 전문가를 고용할 수 있기 때문에 해당 지역 주민들이 소송을 보다 빈번하게 이용할 수 있게 된다는 연구가 존재한다.³¹ 하지만 비록 간접적인 영향을 미칠 뿐이라도 경제력은 기존연구에 의해 자주 독립변수로 지적될 만큼 여전히 중요성을 가질 수 있으므로 본고의 통제변수로 삼았다.

또한 불평등의 심화가 그 자체로 시위와 불안정을 낳지 않는다는 기존 연구에도 불구하고 여전히 소득 격차와 이로 인한 상대적 박탈감이 공식적인 갈등 해결기제에 대한 불신으로 이어질 수 있다는 지적이 있을 수 있다.³² 하지만 2004 년 각 성 내 도시지역과

³¹ Xin He, "Court Finance and Court Responses to Judicial Reforms: A Tale of Two Chinese Courts", *Law & Policy*, Vol. 31 (May 2009); Randall Peerenboom, "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China", in Margaret Woo and Mary Gallagher (eds.), *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

³² 양극화가 군체성사건의 직접적 원인이 되지 않는다는 연구는 Whyte, 앞의 책.

농촌지역의 소득격차 크기와 군체성사건 및 소송 건수 사이에는 유의미한 상관관계가 발견되지 않았다.³³

마. 군체성사건과 소송의 비교

a. 중국의 갈등 해결기제

중국의 갈등 해결기제에는 물론 군체성사건과 소송만이 존재하는 것은 아니다. <표 2>와 <표 3>은 갈등 유형에 따라 중국인들이 어떠한 해결방식을 선호하는지에 대한 설문조사의 결과를 정리한 것인데, 1) 아무런 행동을 취하지 않는 것과 2)신방 3)미디어에의 제보가 추가로 언급되었다. 설문조사라는 한계로 인해 선호한다고 응답한 기제와 실제 선택하게 되는 기제 사이에 차이가 있을 수 있고 연구마다 구체적인 수치도 서로 다르지만, 빈번하게 선호되는 갈등 해결기제를 파악하는 데는 큰 무리가 없는 자료인 것으로 보인다.

³³ 소득격차와 소송건 상관관계의 경우 朱景文, 앞의 책, p. 66 을 참고.

소득격차와 군체성사건의 경우 위의 책, p. 64-65 자료와 2004 년 인구당 군체성사건 기록을 바탕으로 하였을 때, 상관관계가 -0.27 로 낮게 나왔다.

<표 2> 갈등 유형에 따른 해결기제의 선택

유형 해결기제	민사 갈등	경제적 갈등 ³⁴	행정적 갈등
소송	20%	25%	5%
폭력 및 시위	1.9%	2.1%	1%
아무런 행동도 취하지 않는다.	26%	11%	63%
정부기관 (신방)	24%	42%	17%
미디어에 호소	1%	1%	3%

* 출처: Yanqi Tong, "Dispute Resolution Strategies in a Hybrid System", *The China Review*, Vol. 9, No.1 (Spring 2009), p.30.

** 합이 100%가 되지 않는 이유는 '제 3 의 중재자에게 의뢰', '기타' 등의 선택지가 추가로 있기 때문이다.

<표 3> 국가-사회간 갈등에서의 갈등 해결기제

소송	집단 시위	아무런 행동을 취하지 않는다.	신방	미디어에 호소
27.1%	13.4%	26%	40.2%	4.6%

* 출처: Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, (Stanford: Stanford University Press, 2010), p. 25.

* 합이 100%가 넘는 이유는 중복 응답을 허락했기 때문이다.

³⁴ 여기서 경제소송은 계약, 교환, 그리고 대출 등과 같은 경제활동이 개입된 사건들을 의미한다. 민사소송은 이혼, 개인과 개인 사이의(民-民) 충돌 등의 사건을 의미한다.

갈등 상황에서 '아무런 행동을 하지 않는' 이유에 대해, 민사 혹은 경제적 갈등의 경우에는 '너무 사소한 일이기 때문'인 경우(각각 48%, 19%)와 '무엇을 해야 할 지 모르기 때문'인 경우(각각 28%, 27%)가 공히 높은 응답을 받았다.³⁵ 보다 흥미로운 점은 행정적 갈등 상황에서 아무런 행동을 하지 않는 이유 역시 '무엇을 해야 할 지 모르기 때문'이 41%로 압도적이라는 점이다.³⁶ 권위주의 국가에서 시행된 설문조사인 만큼, 많은 사람들이 기대했을 법한 응답인 '국가는 힘을 가지고 있기 때문에 무엇을 하든 소용이 없다'는 10%에 불과했고, 전체 6 개 선택지 중 공동 4 위를 차지할 뿐이었다.³⁷ 결과적으로 사소한 마찰을 분쟁으로 키우지 않으려는 경우를 제외한다면, 중국인들은 갈등 해결을 위한 적절한 방법을 몰라서 아무런 행동을 취하지 않는 경우가 많다. 뒤에서도 언급하겠지만, 이러한 사실은 합법적인 갈등 해결기제인 소송이 지역별 변호사 수가 많을수록 선호된다는 점을 일부 설명해줄 수 있다.

신방(信訪)제도는 1951 년 중화인민공화국 건국 초기 설립되고 국가신방국(國家信訪局)이 관리하는 일종의 민원 처리제도로, 갈등

³⁵ Tong, 앞의 책, p. 25.

³⁶ 위의 글, p. 29.

³⁷ 위의 글, 무엇을 해야 할 지 모르겠다 (1 위, 41%), 정부의 결정이 정당하므로 받아들인다 (2 위, 17%), 금전적으로 부담이 된다 (3 위, 13%), 국가는 힘을 가지고 있기 때문에 무엇을 하든 소용이 없다 (공동 4 위, 10%), 시간적으로 부담이 된다 (5 위, 7%), 기타 (공동 4 위, 10%).

상황이 발생하였을 때 꾸준히 선택되던 해결기제였다.³⁸ 그러나 2005 년 이후 2016 년 현재까지 신방 접수 건수가 지속적으로 감소하는 추세에 있다는 점을 통해 보았을 때, 갈등해결 기제로서의 중요성은 점차 약화되고 있다고 판단할 수 있다.³⁹

신방 접수 건수의 감소는 소송 및 군체성사건의 증대와 더불어 생각할 수 있는 여지가 있다. 2006 년 발표된 한 연구에서는 신방이 비록 공식적인 갈등 해결기제로서의 역할을 표방하고 있지만, 서구의 법치주의 혹은 표현의 자유가 결여된 공간을 메우는 권위주의 정권의 통치 도구였다고 본다.⁴⁰ 즉, 갈등 해결을 위한 법적 근거와 절차가 제대로 갖추어지지 못했기 때문에, 정부 관리들 개개인을 통한 '인치(人治, rule of man)'가 성행하게 되었다는 것이다.⁴¹ 저자의 당시

³⁸ 張宗林, 『信訪與法治』, (北京: 人民出版社, 2014), p.13

³⁹ 유용카이, “중국 국민의 대 정부 청원방식에 대한 연구-2005 년 이후 신방과 군체성사건의 상관성 분석”, 서울대학교 외교학전공 석사학위 논문, 2014; " 2014 年全國信防系統化解達 83% 信防機制職能仍存困惑", 中国商网, 2015. 02. 16. (<http://www.zgswcn.com/2015/0216/587476.shtml>), 최종검색일: 2016 년 4 월 18 일; " 信防局: 去年信防總量降 7.4% 非正常上防降 38% " 央廣网, 2016. 01. 25. (http://news.cnr.cn/native/gd/20160125/t20160125_521224374.shtml) 최종검색일: 2016 년 4 월 18 일.

⁴⁰ Carl F. Minzner, "Xinfang: Alternative to Formal Chinese Legal Institutions", *Stanford Journal of International Law*, vol. 42, 2006, p.6.

⁴¹ 위의 글, p. 3.

평가로는 '현대 법 체계의 발전에도 불구하고' 신방이 여전히 사용되고 있다고 보았으니, 이를 신방이 감소하는 현재 상황에 맞게 재해석한다면 법치주의와 표현의 자유가 자리를 잡게 되면서 소송과 군체성사건이 신방의 역할을 대체하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁴² 따라서 본고에서는 신방의 전통적인 중요성을 간과하는 것은 아니나, 현재와 미래 중국 사회에서의 중요성을 고려해 보았을 때 상대적으로 그 영향력이 미미해지고 있다는 점에서 논의에서 제외하기로 한다.

미디어는 1980년대 중반, 특히 89년 천안문 사태 이후 지방정부 관리들의 부정부패를 감시 및 통제하는 수단으로 사용되고 있다. 구체적으로는 부패한 관료의 행위가 시민들에 의해 제보되면 관영 미디어에서 해당 관리의 행태를 기습적으로 취재하여 중앙정부가 적절한 조치를 취할 수 있도록 하였다.⁴³ 이에 따라 중국의 일반 시민들이 국가 권력에 대항할 수 있는 또 다른 무기를 가지게 된 것인지에 대해 관심이 집중된 바 있다.⁴⁴ 하지만 위 설문조사 결과를 보면 <표 2>에서는 폭력 및 시위에 버금갈 정도로 선호되지만 1%에 불과하고, <표 3>에서도

⁴² 위의 글.

⁴³ Yuezhi Zhao and Sun Wusan, "Public Opinion Supervision: Possibilities and Limits of the Media in Constraining Local Officials", in Elizabeth Perry and Merle Goldman (ed.), *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008), p. 306.

⁴⁴ 위의 글, pp. 300-301.

5%를 채 넘지 못한다. 이처럼 미디어가 별로 선호되지 않는 이유는 미디어 자체가 관영인 만큼 지방 관리들을 희생시켜 중앙정부의 대민 홍보수단으로 사용하는 경향이 짙다는 한계 때문일 것이다.⁴⁵ 즉, 미디어를 통해 지방 관리를 고발할 수 있도록 허락한 실제 의도는 각종 사회문제의 책임을 '잘못된' 지방 관리에게 전가하여 민심을 무마하기 위함이고, 실제로 근본적인 문제점을 해결해주지는 못한다는 것이다.

결국 갈등 상황을 묵인하지 않고 해결하는 것을 선택한다고 할 때, 현재 시점에서 소송과 군체성사건 두 방법이 심도 있는 연구를 하기에 보다 적합하다고 볼 수 있다. 이 두 기제는 특히 다음과 같은 점에서 양자비교가 가능하다. 첫째, 소송과 군체성사건은 모두 개혁·개방 이후 합법적 권리에 대한 시민들의 인식이 증대됨에 따라, 부당하게 침해되었다고 생각되는 권리를 회복하기 위해 사용되는 도구이다.⁴⁶ 즉, 두 갈등 해결기제는 모두 '법적 권리'와 이에 대한 '침해'를 인식함으로써 사용된다는 공통된 기반을 가지고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 소송은 체제 내에서 허락된 공식적인 갈등 해결의 기제인 반면, 군체성사건은 체제를 위협한다고 할 수 있을 정도로 예측 불가능하고, 폭력을 동반하기도 하는 기제이다. 본고에서는 소송과 군체성사건의 위와 같은 대조적인 특징에 주목하여, 갈등을 합법적으로 혹은

⁴⁵ 위의 글, pp. 313-316.

⁴⁶ 군체성사건이 시민들의 권리에 대한 인식 증대로 인해 발생한다는 것을 보여준 대표적인 연구는 O'Brien & Li, 앞의 책이 있다.

불법적으로 해결하게끔 유도한 지역별 구조적 요인을 규명하고자 한다. 셋째, 갈등이 발생하였을 때, 소송이나 군체성사건은 대부분 당사자 간의 합의나 제 3 자의 중재를 통한 해결이 실패할 경우 최종적으로 선택되는 해결 기제라는 점에서 유사하다.⁴⁷

b. 군체성사건과 소송제기의 원인 비교

이와 같은 중요성과 비교 가능성에도 불구하고, 소송과 군체성사건은 서로 다른 원인에 기반하기 때문에 비교대상이 되지 않는다는 의견이 있을 수도 있다. 기존 연구들은 대부분 군체성사건을 시민들이 국가 기관에 불만을 가짐으로써 발생하는 국가-사회간 갈등으로 해석하며, 국가가 시민들의 권리를 보장해주지 못하는 경우나 관-민간 이해관계가 충돌하는 경우를 그 발생 배경으로 지적하기 때문이다.⁴⁸ 그러나 최근의 군체성사건 기록을 살펴보면 불만 표출의 대상이 반드시 정부가 아니거나 불만의 직접적인 원인 제공자가 정부가 아님에도 불구하고 국가기관에 항의를 하는 경우가 눈에 띄고 있다. 2003 년-2010 년 사이 발생한 시위 참가자수 500 명 이상의 대규모 군체성사건 기록 총 548 건을 살펴보면, 국유기업(SOE)의 구조조정으로

⁴⁷ 소송의 경우 Hu Jieren and Zeng Lingjian, “Grand Mediation and Legitimacy Enhancement in Contemporary China—the Guang'an model” , *Journal of Contemporary China*, vol. 24, issue 91 (July 2015), pp. 50–51 를, 군체성사건의 경우 Cai, 앞의 책, p.21 을 참고.

⁴⁸ O' Brien & Lee, 앞의 글.; 王賜江, 앞의 책.

인한 실직문제, 연금보장 등이 33%로 발생 원인 중 1 위를 차지했지만, 해외투자기업(FIE)에 대한 노동환경 개선, 임금확대 등의 원인도 20%로 그 뒤를 쫓는다.⁴⁹ 심지어 FIE 와의 갈등의 경우, 정부는 제 3 자의 입장에 있을 뿐 아니라 종종 노동자의 요구를 들어주도록 기업의 오너를 압박하는 역할을 하기도 한다.⁵⁰ 대규모 군체성사건의 16%를 차지하는 토지분쟁 역시 정부-시민간 갈등과 기업-시민간 갈등이 공히 나타난다. 더욱 흥미로운 것은, 정부가 특별히 갈등의 원인을 제공하지 않았음에도 국가기관에 항의를 하는 경우가 전체 대규모 군체성사건의 11%에 달하며, 2003-2009 년 사이 가장 많이 그리고 지속적으로 증가한 군체성사건 유형이라는 점이다. 아래에서는 소송의 보편적인 원인들이 군체성사건의 원인도 공히 될 수 있다는 점을 예시를 통해 보다 구체적으로 보여주고자 한다.

첫째로, 중국에서는 주로 민사소송으로 이어질 가능성이 큰 개인간(民-民) 갈등이 군체성사건의 발생으로 이어지기도 한다. 시위가 대부분 정부나 기업 등을 대상으로 하는 한국의 경우와 비교할 때, 중국에서는 개인간 충돌이 군체성사건의 주 원인이라는 점은 특기할 만하다. 한 예로 2004 년 쓰촨(四川)성 충칭(重慶)시에서는 운수업자와

⁴⁹ 본 단락에서 대규모 군체성사건의 유형별 비중은 Tong & Lei, 앞의 책의 Chapter3, "An overview of large-scale social protests" 을 참고하였다.

⁵⁰ Yang Su and Xin He, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China," *Law and Society Review*, vol. 44, issue1 (March 2010), pp.157- 184.

한 여인 사이에서 가벼운 충돌이 발생하였는데, 이 때 여인의 남편이 자신의 사회적 신분을 과시하기 위해 일면식도 없던 경찰과 악수를 했다는 것만으로 불특정 다수의 시민들은 정부기관과 경찰을 습격하였다.⁵¹ 이를 통해 보았을 때 군체성사건은 지방정부와 시민간 직접적 마찰에 국한되어 발생한다기 보다는, 갈등의 종류에 상관없이 시민들의 불만 표출방식 중 하나로 선택된다고 보는 것이 합당하다. 이와 관련하여 구이저우(貴州)성을 사례로 한 한 연구에서는 민간 분류로 인한 군체성사건의 발생이 전체 구이저우 내 군체성사건에서 차지하는 비율이 2010 년 15.6%, 2011 년 19.8%, 2012 년 17.8%를 차지한다고 하였다.⁵² 이는 군체성사건 발생 원인에서 1, 2 위를 다투던 '노-사관계 분쟁'과 '강제이주'에 이어, 3 년동안 세 번째로 빈번히 발생하는 군체성사건의 유형에 해당한다. 또한 2000 년 이전의 군체성사건은 직접적인 킥박을 받거나 이해관계가 충돌하는 상황에서 빈번하게 발생했다면, 2000 년대에 들어서는 일상 생활에서 자주 접할 수 있는 사소한 충돌과 이로 인한 단순한 불만으로 인해 발생하는 경우가 증대되었다고 분석하는 연구도 있다.⁵³

이처럼 국가기관의 직접적인 잘못이 없음에도 불구하고 군체성사건의 대상이 국가기관이 되는 이유는, 중국인들이 국가에 대해

⁵¹ Tong & Lei, 앞의 책, pp.107-108.

⁵² 崔亞東, 『群體性事件應急管理與社會治理: 瓮安之亂到瓮安之治』, (北京: 中共中央黨校出版社, 2013), p. 45.

⁵³ 王賜江, 앞의 책, p. 174.

일반 사람들의 일상 생활까지도 간섭하여 갈등상황을 중재해주는 역할을 기대하기 때문이다.⁵⁴ 실제로 <표 2>에서 민사갈등을 해결하기 위해 국가기관을 찾는 24%의 중국인들 중 17.2%는 이혼, 36.4%는 이웃간의 다툼을 중재해 줄 대상으로 국가기관을 찾아와 호소하기도 한다.⁵⁵ 그렇다면 이어질 수 있는 질문은 갈등 상황에서 왜 하필이면 불법 시위라는 해결방식을 선택할 수밖에 없었는지가 될 것이다. 사실상 기존연구에서 지적한 권리 미 충족, 이해관계의 충돌 등은 갈등 표출의 총량 증가를 설명해줄 수는 있어도 그것이 왜 합법적인 방식인 소송이 아니라 군체성사건이라는 형태로 표출되었는지를 설명해주지는 못하기 때문이다. 본고에서는 이와 같은 기존 연구의 한계를 보완하고자 군체성사건과 소송을 ‘갈등 해결방식’이라는 같은 층위에 두고 비교하려 한다.

둘째로, 중국의 의법치국 개혁에 관한 기존 연구들은 대부분 경제발전을 위한 법 제정에 그 초점을 맞추고 있기 때문에, 경제적으로 발전된 지역일 수록 경제활동이 그 만큼 더 활발하여 소송이 증가하는 것으로 보고 있다. 하지만 경제적으로 발전된 지역은 소송이 증가하는 만큼 군체성사건의 발생도 증가할 수 있다. 특히 개혁·개방 이후 노-사간 권리 및 의무관계에 대한 정립이 경제발전 속도를 따라가지 못 한 나머지, 노동자들의 기업에 대한 불만이 군체성사건으로 표출되는

⁵⁴ Tong, 앞의 글, p. 31.

⁵⁵ 위의 글.

경우가 빈번해졌다. 예를 들어 2004 년 산시(陝西)성에서는 국유기업이던 텐왕(天王)그룹이 홍콩 화문(華潤)그룹에 지분의 80%를 파는 과정에서 노동자 및 이들을 지지하는 시민 10,000 여명의 시위대가 군체성사건을 일으켰다.⁵⁶ 노동자들의 불만은 새로운 노동 계약서상 자신들의 권리가 이전에 비해 줄었다는 점이었는데, 본래는 소송을 통해 이를 해결하려 하였으나 지방정부의 개입으로 소송에 실패하게 되어 결국 더 큰 불법시위로 이어졌다고 한다. 이와 같은 노-사간 갈등이 2003-2010 년 사이 발생한 대규모 군체성사건에서 차지하는 비율이 53%에 달한다는 점을 통해 보았을 때, 소송과 군체성사건은 단순히 행정소송과 군체성사건 사이의 관계만으로 비교되어서는 안 될 것이다.⁵⁷ 따라서 더 논의되어야 할 점은 유사한 경제력을 가진 지역일지라도 어떤 조건에 의해 소송 혹은 군체성사건이 더 선호되는 경향이 나타나는지에 관한 것이고, 본고에서는 지역간 경제력을 통제함으로써 이를 밝혀내고자 한다.

셋째로, 폭력이나 살인, 실종과 같이 범죄를 동반한 사건이 형사소송으로 이어지지 않고 군체성사건으로 이어지는 경우도 빈번하다. 중국 문헌에서는 이와 관련하여 '비정상적 사망'의 원인과 책임자 규명, 경제적 배상 등을 요구하는 불법 시위가 대표적인 군체성사건의 유형에

⁵⁶ Tong & Lei, 앞의 책, pp. 74-75.

⁵⁷ 위의 책, p. 50.

속한다고 본다.⁵⁸ 2008 년 258 명의 부상자를 낳았던 구이저우(貴州) 윈안(瓮安)시의 군체성사건은 법의학자에 의해 이미 익사로 밝혀진 한 여학생의 죽음에 관하여, 현장에 있던 유력한 용의자 두 명의 책임을 다시 규명하라는 목적으로 발생하였다.⁵⁹ 2006 년 쓰촨(四川)성의 다주(大竹)사건, 2009 년 후베이(湖北)성의 스셔우(石首)사건도 이와 유사하게 비정상적 사망 사건의 진실 규명을 위해 발생한 불법시위이다. 이들 시위는 피해자 가족들의 '억울한' 상황에 동정표를 던진 불특정 다수의 시민들이 참가하여 비교적 규모가 크고 폭력성이 동반되었다는 특징이 있다.⁶⁰

마지막으로 국가기관을 대상으로 한 불만이 행정소송으로 이어지지 않고 군체성사건의 발생으로 이어지는 경우도 있다. 군체성사건이 주로 관공서를 습격하는 방식으로 발생한다는 점을 통해 보았을 때, 이는 다른 유형에 비해 비교적 직관적으로 이해할 수 있는 유형으로 보인다. 특히 지방정부가 경제개발을 위해 땅을 개간하여 주민들을 강제 이주시키거나 민심을 반영하지 못한 정책을 시행하려고 할 때 행정소송과 군체성사건이 공히 빈번하게 발생한다. 2003 년 저장(浙江)성 청톈(靑田) 현에서는 발전소 건립을 위해 90 여개의

⁵⁸ 崔亞東, 앞의 책, p. 46. 건강 문제로 인한 자연사에 해당되는 '정상적 사망'과 달리, '비정상적 사망'은 예상치 못한 사건·사고로 인한 사망을 의미한다.

⁵⁹ 王賜江, 앞의 책, pp. 22-29.

⁶⁰ 위의 책, pp. 117-123.

향촌지역 주민 50,000 여명을 이주시키는 과정에서 군체성사건을 겪게 되었는데, 주민들은 지방정부의 보상 금액이 충분하지 않다는 불만을 가지고 있었다. 이 외에도 공무원이 정책을 집행하는 과정이 폭력적이거나, 산아제한 정책 등에 불만을 가진 나머지 군체성사건이 발생하는 경우도 있다. 그러나 이와 같이 정부의 정책집행에 대한 직접적인 불만으로 인해 발생하는 군체성사건은 생각보다 큰 비중을 차지하지는 않는데, 2003 년-2010 년 사이 발생한 대규모 군체성사건 중 11%가 채 되지 않기 때문이다.⁶¹

결과적으로 군체성사건은 소송의 원인이 될 수 있는 개인, 경제, 형사, 그리고 행정적 갈등에 의해 공히 발생되며, 정책집행으로 인한 직접적인 국가-사회간 마찰은 생각보다 큰 비중을 차지하지도 않는다. 이처럼 군체성사건이 정부에 대한 직접적인 불만을 표출하는 수단에 국한되지 않는다는 사실은, 중국인들이 갈등 유형에 상관없이 그것을 해결하기 위한 여러 도구 중 한 가지로서 불법시위를 인식한다는 것을 보여준다. 흥미로운 점은, 그럼에도 불구하고 대부분의 불법시위가 관공서를 습격하고 지방정부에게 책임을 묻는다는 것이다. 이는 중국인들이 사회 곳곳에서의 갈등에 대해 국가에 최종적인 원인과 해결의 책임을 전가하려 한다는 것을 보여준다. 그러한 특성이 발생하게

⁶¹ 정책 집행과정에서의 마찰로 발생한 군체성사건은 "Disturbances and Riots"라고 분류된 11%의 군체성사건 유형 중 세부항목에 해당할 뿐이다. Tong & Lei, 앞의 책, p. 55.

된 원인에 대해서는 나아간 논의가 필요하겠지만, 소송과 군체성사건의 원인이 상당히 겹친다는 사실을 통해 보았을 때 적어도 본고에서 소송과 군체성사건을 비교하는 것은 큰 무리가 없는 것으로 보인다.

바. 연구 방법과 자료

본고에서는 군체성사건 대비 소송에 대한 선호를 종속변수로 하고, 가설에서 언급된 지표들을 독립변수로 하여 각 변수간 상관관계를 최소자승법(OLS) 회귀분석을 통해 측정하고자 한다. <표 1>에 나타난 30 개 성급 지역을 모두 살펴보는 본고의 연구 방법은 소수 지역의 사례에 입각하였던 기존연구의 한계를 보완하는 데 효과적일 것이다. 하지만 분석 시점이 2004 년으로 한정된 점은 현 상황에서 최선의 방법임에도 불구하고 여전히 일정 부분 편향성의 문제가 있을 수 있다. 자료수집 단계를 크게 벗어나지 못했던 기존연구의 한계와 마찬가지로, 본 연구에서도 단일 기관에 의해 각 지역별 군체성사건이 수집 및 공개된 해가 2004 년뿐이라는 한계에 부딪혔기 때문이다. 이는 군체성사건이 그 만큼 정치적 안정성에 있어 민감한 사안이라는 점을 보여주기도 한다.

따라서 2004 년 통계분석 결과의 일반화 가능성을 검증하기 위해 본고에서는 군체성사건과 관련된 다음의 두 자료를 추가적으로 사용하려고 한다. 하나는 통과 레이가 수집한 2003-2010 년 사이 각

성급 지역에서 발생한 대규모 군체성사건 자료이다.⁶² 하지만 이는 총 참여인 수가 500 명을 넘어가는 경우만 수집했다는 점에서 인구나 노동조합이 밀집된 지역에 대한 편향성을 떨 수 있다.⁶³ 다른 하나는 1994 년부터 2007 년까지 27 개성에서 발생한 군체성사건에 대한 자료를 수집한 차이의 기록이다.⁶⁴ 하지만 이 역시 사례를 선정하는 과정에서 참여자의 유형과 숫자, 행동 양식, 리더의 존재여부, 행위의 결과에 대한 정보가 공히 존재하는 경우만을 선택했다는 점에서 편향적이다. 두 자료 모두 이처럼 편향성을 지니고 있지만, 조사 연도에 있어서의 편향성을 가지는 통계자료에 대한 보충적인 예시를 제공하는 자료로서 일정한 의미는 있는 것으로 판단되어 본고에서 활용하게 되었다.

소송 건수의 경우는 『중국법률연감(中国法律年鉴)』에서 연속적인 자료를 구할 수 있었던 6 개 지역들의 2003 년-2010 년 인구 대비 전체 소송건수 변화추이를 살펴봄으로써 2004 년 통계분석 결과의 일반화 가능성을 짐작해 보았다. 그 결과 <그림 2>를 보면, 각 지역의 상대적인 소송 접수건수가 큰 역전관계 없이 이어지고 있는 것을 확인할

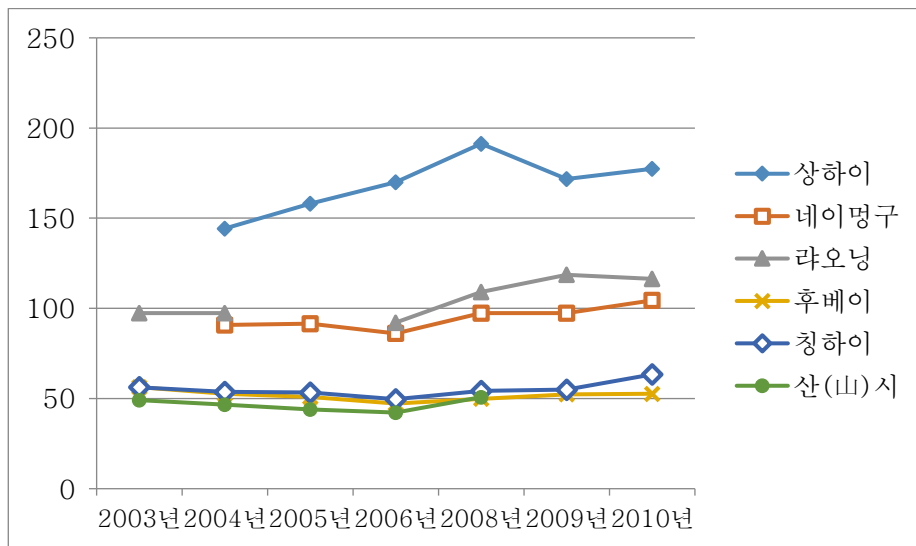
⁶² Tong & Lei, 앞의 책.

⁶³ 노동조합이 밀집한 지역에서 군체성사건을 편향성적으로 집계했을 가능성이 있다고 본 이유는, 불특정 다수가 뜻을 함께하는 것 보다는 기존의 단체를 바탕으로 한 시위가 참가자들을 쉽게 결집시킬 수 있다고 판단하였기 때문이다.

⁶⁴ Cai, 앞의 책.

수 있다. 즉, <그림 2>에 나타난 지역들을 인구 대비 소송건수가 많은 순서로 나열하면 2004년에는 '상하이(上海)-랴오닝(遼寧)-네이멍구(內蒙古)-칭하이(青海)-후베이(湖北)-산시(山西)'라는 결과가 나오는데, 이 순서가 2003년부터 2010년 사이 큰 변화 없이 이어지고 있는 것이다. 2009년 이후 산시의 기록을 찾아볼 수는 없었지만, 2003년부터 2006년까지는 인구당 소송 건수에 있어 후베이가 산시를 앞지르다가 2008년 한 해에 한하여서만 후베이의 인구당 소송 건수가 산시의 인구당 소송건수에 비해 약 1건 정도 모자랐을 뿐이었다. 이를 통해 2004년 지역별 소송건수가 적어도 예외적인 기록은 아니라는 점을 확인할 수 있다.

<그림 2> 2003-2010년 각 지역의 인구대비 소송건수 증감 추이



* 출처: 『中国法律年鉴』, 2004-2007, 2009-2011.

** 소송건수: 지역 내 각급 인민법원의 제 일심·항소심·재심, 민사·형사·행정소송을 모두 포함

결론적으로 군체성사건의 지역별·시기별 자료가 부재하여 이를 활용할 수 없었다는 점은 큰 아쉬움으로 남지만, 현존하는 자료를 바탕으로 최대한의 일반화 가능성을 확보하려는 시도를 통해 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제 II장 법 접근성과 갈등 해결기제의 선택

제 II장과 제 III장에서는 제 I장에서 언급된 종속변수와 독립변수의 상관관계에 관하며 먼저 OLS 회귀분석을 실시한 뒤, 분석 결과가 2004 년 이외의 시간적 범위로 일반화될 수 있는지 살펴보도록 하겠다. 먼저 법 접근성이 높은 지역일수록 소송에 대한 선호가 더 높다는 첫 번째 가설은 변호사와의 접촉 가능성과 변호사 선임 비용이라는 두 가지 세부 항목으로 나뉘어 측정되었다. 갈등이 소송으로 해결될 수 있다는 것을 알려주고 소송의 전반적인 과정을 도와주는 변호사와의 접촉 가능성은, 그것이 높을 수록 불법적인 갈등 해결보다 소송을 통한 갈등 해결을 유도한다고 보았다. 또한 비용적인 측면은 소송을 선택하지 못하게 하는 진입장벽이 될 수 있으므로, 법 접근성을 결정하는 중요한 요인 중 하나라고 판단하였다. 전자는 인구 수를 통제한 상태에서 각 성의 변호사 수를 지표로 삼아 측정하였고, 후자는 지역 총 생산을 통제한 상태에서 각 성의 제 1 심 변호사 선임비용규정을 지표로 삼았다. 변호사 선임비용은 각 지역별로 서로 다른 성문화된 규정이 존재하기 때문에 소송에 필요한 여러 비용적 측면들 중 본고의 연구에 가장 적합한 지표라고 판단하였다.

가. 회귀분석 결과 해석

<표 4>는 <표 1>의 군체성사건 대비 소송에 대한 선호를 종속변수로 하고, 가설에서 언급된 지표들을 독립변수로 하여 각 변수간 상관관계를 최소자승법(OLS) 회귀분석을 통해 측정한 결과이다.

<표 4> OLS 회귀분석 결과

		모델 1 (N=30)	모델 2 (N=29)	모델 3 (N=30)	모델 4 (N=29)
변호사 수	Coef . SE	1.32** (0.24)	0.92** (0.29)		0.83** (0.27)
변호사 선임 비용	Coef . SE		0.06* (0.03)		0.05 (0.02)
정부 효율성	Coef . SE			10191.98** (3008.78)	6275.86* (2351.29)
지역 총생산	Coef . SE	-0.39 (0.21)	-0.19 (0.24)	-0.24 (0.27)	-0.62* (0.26)
인구 수	Coef . SE	-0.00** (0.00)	-0.00** (0.00)	0.00 (0.00)	-2.32e-06 (0.00)

**=p<0.01, *=p<0.05

* 출처: 지역 총생산, 인구 수 中国国家统计局, 『统计年鉴』, (北京: 中国统计出版社, 2005).; 변호사 수: 中国法律年鉴编辑部, 『中国法律年鉴』, (北京: 中国法律年鉴社, 2004), p. 256.; 변호사 선임 비용: 각 지역별 律师诉讼代理服务收费政府指导价标准 제 일심 민사소송 비용의 상한선 기준; 张雪纯, 『律师收费规定』, (北京: 中国法制出版社, 2003).

** 변호사 선임 비용이 포함된 모델에서 N=29 인 이유는 쓰촨(四川)데이터가 없기 때문이다.

<표 4>에서 독립변수와 종속변수의 상관관계를 볼 때에는 지역 총 생산과 인구수를 통제하였다. 먼저 지역 총 생산을 통제한 이유는 지역별 경제력의 차이가 본고의 가설 외에 해결기제의 선택에 영향을 미칠 수 있는 유력한 변수로서 기존 연구에 의해 종종 지적되어왔기 때문이다. 구체적으로는 지역별 경제발전 정도와 소송 건수의 양의 상관관계가 있다는 연구결과가 있었다.⁶⁵ 그러나 해당 연구들은 소수성에 대한 상관관계만을 분석하여 결과가 편향되었을 가능성을 배제할 수 없거나, 다른 변수들을 적절히 통제하지 않은 채 경제력과 소송건수 두 변수간 상관관계만 분석하여 결과가 과장되었을 가능성이 있다. 따라서 <표 4>에서는 본고의 가설, 즉 법 접근성과 지방정부 효율성이 갈등 해결기제의 선택에 있어서 지역별 경제력 차이보다 더 큰 영향을 미칠 수 있는지 확인하고, 경제력을 통제하였을 때에는 법 접근성과 지방정부 효율성 가운데 어떤 요소가 더 강력한 설명력을 갖는지 규명하고자 하였다.

중국의 각 성은 인구 차이가 심한 나머지 군체성사건 수와 소송 건수 모두 인구수의 효과에 흡수될 수 있기 때문에 인구수 역시 통제하였다. 인구가 많은 지역일수록 갈등 상황이 더 자주 발생할 수 있다는 가정 때문이다. 예를 들어 2004 년 칭하이(靑海)와 닝샤(寧夏)의 인구수는 각각 539 만명과 588 만명에 불과했던 반면, 같은 해 광둥(廣東)과 허난(河南)의 인구수는 각각 8304 만명과 9717 만명에

⁶⁵ Michelson & Read, 앞의 책, p. 183; 朱景文, 앞의 책, p. 66.

달했다. 사실 이처럼 인구의 격차가 크기 때문에 군체성사건에 대한 기존 연구에서 지속적으로 '군체성사건에 취약한' 지역으로 언급되어왔던 장쑤(江蘇), 쓰촨(四川), 후난(湖南) 지역이 <그림 1>에서는 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 평균에 가까운 모습을 보이게 된다.⁶⁶ 이는 사건 사고가 빈번한 만큼 인구수도 그만큼 많아서, 결과적으로 인구당 사건 수를 비교하였을 때에는 다른 지역에 비해 큰 특징을 나타내지는 않게 되었을 가능성을 시사한다.

지역별 경제력과 인구수를 통제한 상태에서 모델 1~4 는 각각 다음과 같은 독립변수와 종속변수 사이의 상관관계를 검증한다. 첫째, 모델 1 은 가설 1 의 변호사 수와 갈등 해결기제의 상관관계에 대해 설명한다. 이 때 변호사 수는 99%의 신뢰도 하에서 갈등 해결기제 선택에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 인구수에 차이가 없다고 가정하였을 때 변호사 10 명이 증가할 때마다 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 13.2 만큼 증가한다는 것이다. 이는 본고의 가설 1 중 변호사와의 접촉 가능성이 높아질 수록 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 증가한다는 주장을 뒷받침한다.

둘째, 모델 2 는 가설 1 의 변호사 수 및 변호사 선임 비용이 종속변수에 미치는 영향력을 함께 측정하여, '법 접근성'이 갈등

⁶⁶ 6 페이지 <그림 1>에서 동그라미 안에 색이 채워져 있는 세 지역. Jae Ho Chung, *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China*, New York: Columbia University Press, 2016 (Forthcoming), p.110.

해결기제 선택에 미치는 영향력을 설명한다. 이 때 변호사 수는 99%의 신뢰도 하에서, 선임 비용은 95%의 신뢰도 하에서 군체성사건 대비 소송에 대한 선호를 증대시키는 것으로 나타났다. 즉, 인구수가 동일하다고 가정하였을 때 변호사 10 명이 증가할 때마다 소송에 대한 선호가 9 만큼 증가하고, 지역별 경제력이 일정하다고 가정하였을 때 소송 비용이 100 위엔 증가하면 소송에 대한 선호가 6 만큼 증가한다는 것이다. 이는 가설 1 의 변호사 수는 여전히 본고의 예상과 같이 소송을 유도하는 효과를 가지지만, 변호사 선임비용 변수는 본고에서 예상한 것과는 반대의 방향으로 영향을 미치고 있다는 것을 의미한다.⁶⁷ 인구수는 모델 1 과 모델 2 에서 공히 99%의 신뢰도 하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으나, 회귀계수가 0 에 가까우므로 실질적인 유효성은 없는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 인구수는 단순히 통제를 위한 목적으로 모델에 포함하였기 때문에 그 의미를 자세히 논하지는 않겠다.

셋째, 모델 3 은 가설 2 의 정부 효율성 점수와 갈등 해결기제의 선택 사이의 상관관계를 보여준다. 이에 따르면 99%의 신뢰도 하에서 정부 효율성 점수가 0.01 점 상승할 때마다 군체성사건에 비해 소송이 100 건 정도 더 선호되는 경향을 보인다. 이처럼 적은 점수 차이에도 갈등 해결기제 선택이 크게 영향을 받는 이유는 정부 효율성 점수

⁶⁷ 이러한 결과가 나오게 된 이유에 대해서는 뒤에 자세히 설명하겠다.

자체가 최저값 -0.45 점, 최고값 0.63 점으로 1.08 점의 범위밖에 가지고 있지 않기 때문이다.

마지막으로 모델 4 는 가설 1 과 가설 2 의 모든 변수들이 종속변수에 갖는 영향력을 측정한 것으로, 변호사 수와 변호사 선임비용, 그리고 정부 효율성점수 가운데 갈등 해결기제 선택에 더 큰 영향을 갖는 지표가 무엇인지 측정하였다. 이에 입각하면, 법 접근성과 관련하여 변호사 수가 지역별 갈등 해결방식의 선호에 가장 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 즉, 인구수가 동일하다고 가정하였을 때 변호사 10 명이 증가하면 군체성사건의 발생 건수가 동일할 때 소송건수는 880 건 증가한다. 그 다음으로 유의미한 영향력을 미치는 변수는 지방정부의 태도였다. 즉, 95%의 신뢰도 하에서 정부 효율성 점수가 0.01 점 상승하면 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 약 63 만큼 증가한다는 것이다. 하지만 다른 변수들과 비교하였을 때 변호사 선임 비용은 갈등 해결기제에 미치는 유의미한 영향력이 없는 것으로 나타났다.

주목할 만한 지점은 그간 기존연구에 의해 갈등 해결기제 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났던 지역별 경제력 차이는 모델 1~3 에서 공히 갈등 해결기제 선택에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났고, 모델 4 에서도 변호사수가 갈등해결방식 선택에 있어서 지역 총생산보다 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다는 점이다. 이는 본고의 주장이 기존 연구의 주장보다 큰 설득력을 가질 수 있다는 점을 보여준다. 또한 모델 4 에서 법적

접근성과 지방정부의 반응을 모두 고려하였을 때 기존연구의 주장과는 달리 경제력이 높은 지역일수록 소송의 상대적 빈도가 낮아지는 것으로 나타난다는 것은, 기존 연구에서는 몇 개 지역을 선택적으로 보여주거나, 다른 중요한 변수들을 고려하지 않은 나머지 소송과 경제력의 상관관계를 확대 해석하였을 가능성이 크다는 점을 보여준다.

나. 인구당 변호사 수와 갈등 해결기제의 선택

변호사는 아직 법이나 소송이라는 개념이 생소한 대부분의 중국 시민들에게 갈등 상황을 해결할 수 있는 관련 법 조항을 알려주고, 소송의 전반적인 과정을 도와준다는 측면에서 갈등해결방식 선택에 유의미한 영향을 미칠 수 있다.⁶⁸ 이와 관련하여 6-7 개 지역간 소송건수의 차이를 인구 100,000 명당 변호사 수를 통해 설명한 연구가 있었다.⁶⁹ 즉, 인구당 소송 건수가 상대적으로 많은 베이징(北京), 상하이(上海), 톈진(天津), 광둥(廣東) 등은 인구당 변호사수도 많이 나타났다는 것이다. 하지만 위 연구는 몇 가지 지역만을 선택적으로 설명하여, 인구당 변호사 수와 갈등 해결기제 선택 사이의 상관관계를 체계적으로 규명하지는 못하였다. 본고에서는 30 개 성급 지역의 자료를 이용하여 인구당 변호사수의 차이가 실제로 다른 해결기제가 아닌

⁶⁸ Cai, 앞의 책, p. 191.

⁶⁹ Peerenboom, 앞의 책, p. 120.

소송을 유도하는 효과가 있는지 살펴보았고, 그 결과 군체성사건에 비해 소송을 선호하게끔 만드는 독립변수로서 유의미한 영향력을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

인구당 변호사 수가 갈등 해결기제의 선택에 유의미한 영향을 미치게 되는 이유는 중국인들이 소송이라는 새로운 갈등 해결기제를 실제로 사용함에 있어 아직까지 전문가의 도움이 필요한 단계이기 때문일 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 소송은 의법치국 개혁 이후 사회 구성원들의 합법적이고 공식적인 갈등 해결기제로 떠오르게 되었다. 2004 년 시점을 기준으로 한다면, 법률이 제정되고 관련 기관이 정비된 지 채 30 년도 되지 않은 시점에서 일반 시민들이 소송이라는 갈등 해결기제를 익숙하게 사용하기란 쉽지 않을 것이다.⁷⁰ 이러한 점에서 변호사는 일반 시민들에게 갈등 상황이 법률적인 근거를 통해 해결될 수 있다는 사실을 알려주고, 그들이 소송에서 승리할 수 있도록 도와줄 것이다.⁷¹ 따라서 변호사와 쉽게 접촉할 수 있는 지역의 주민들은 그렇지 못 한 주민들에 비해 갈등 상황에서 소송이라는 해결기제를 선택하는 것이 더욱 용이할 수 있다. 반대로 변호사가 주변에 적은

⁷⁰ 예를 들어 1979 년과 2005 년 사이에는 805 건의 법률이 제정되었으며, 국무원 및 성급 규약(regulation) 과 부(部)급 규칙(rule)은 178,322 건이 새로 제정되었다. 또한 1976 년 고작 8 개에 불과했던 로스쿨은 1989 년 62 개, 1999 년 183 개, 2003 년 389 개, 그리고 2005 년에 559 개가 설립되었다. 전자는 朱景文 앞의 책, p. 9, 후자는 위의 책, p.41.

⁷¹ Cai, 앞의 책, p. 191.

주민들은 소송을 활용할 수 있다는 사실을 모르거나 안다고 하더라도 그 방식이 막막하여 다른 해결 방식을 도모할 수 있는데, 만약 적당한 해결 기제를 알지 못한다면 불법 시위를 통해서라도 자신의 억울함을 공개적으로 알리고, 갈등이 해결되게끔 유도하고자 할 것이다.

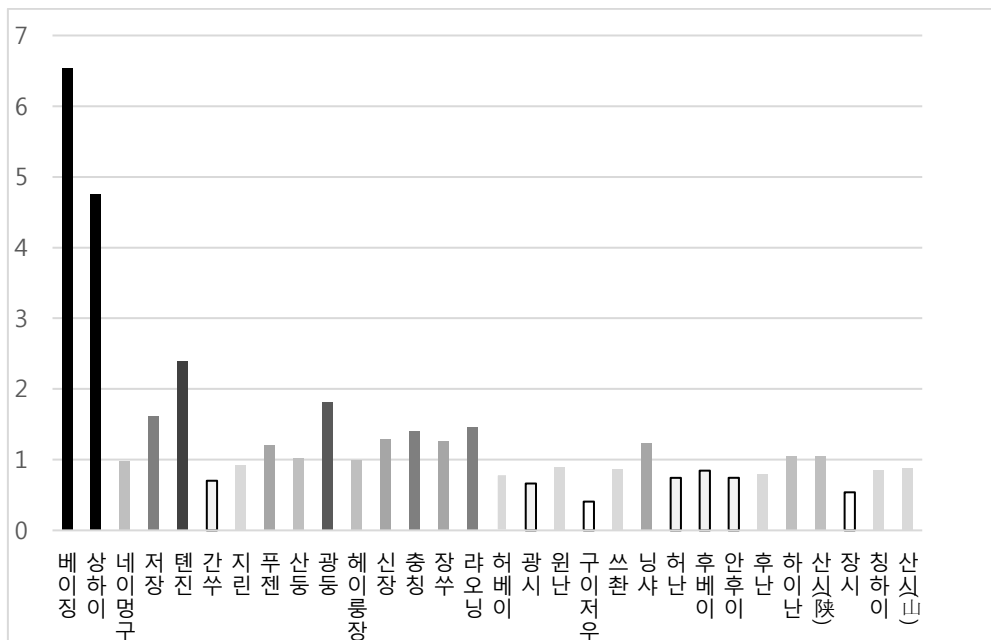
물론 법률개혁이 일정 정도 진행된 이후에는 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 역으로 인구당 변호사 수의 증가를 야기하여, 두 변수가 서로를 상호 강화시키는 경향이 나타날 수 있다. 하지만 아직까지는 변호사 시험을 통과한 인재들이 도시에 머무르기를 선호하여 도시 지역에서는 공급 과잉이 일어나고, 농촌 지역에서는 반대로 수요 과잉이 발생하여 이것이 지역간 소송의 양적·질적 차이를 만들어내는 현상이 발생하고 있다. 즉, 농촌에서는 도시에 비해 불만 및 갈등 상황이 훨씬 빈번하게 발생하지만 소송 건수는 오히려 도시가 더 많고, 소송에 대한 만족도도 농촌보다 도시가 더 높게 나타나는 것이다.⁷²

<그림 3>은 2004 년 각 성급 지역의 인구 10 만명 대비 변호사수를 구한 것이다. Y 축의 성급 지역은 <표 1>에서 보았던 군체성사건 대비 소송에 대한 선호에 따라 나열하였는데, 베이징(北京)에 가까울 수록 소송에 대한 선호가 더 높고, 산시(山西)에 가까울 수록 소송에 대한 선호가 낮은 지역이다. 또한 각 막대 그래프는 인구 10 만명 당 변호사 수가 많을 수록 검정에 가깝고, 적을 수록 흰색에 가깝도록 그라데이션 효과를 두었다. 그 결과 비록 다른 변수들이

⁷² Peerenboom 앞의 책, pp. 122-123.

통제되어있지 않아 <표 4>의 회귀분석 결과를 그대로 반영하는 결과라고 할 수는 없지만, 랴오닝(遼寧)-허베이(河北)를 중심으로 하여 왼쪽과 오른쪽 지역의 음영이 대비되는 것을 알 수 있다. 즉, 베이징, 상하이(上海), 톈진(天津), 광저우(廣州) 등 대도시가 속한 오른쪽 지역에서는 인구 당 변호사 수가 많은 편이고, 산시(山西), 산시(陝西), 칭하이(青海) 등 농촌지역이 속한 왼쪽 지역에서는 인구당 변호사 수가 적은 편이다. 이를 통해 위에서 언급한 바와 같이 도시에서는 변호사 공급 과잉 현상이, 농촌에서는 수요 과잉 현상이 일어나고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<그림 3> 인구 10 만명 당 변호사 수 (명), 2004 년



* 출처: 中国国家统计局, 『统计年鉴』, (北京: 中国统计出版社, 2005);
中国法律年鉴编辑部, 『中国法律年鉴』, (北京: 中国法律年鉴社,
2004), p. 256.

이와 같은 가설 1의 결과는 앞에서 언급한 기존 연구를 보충하여 설명해줄 수 있다. 기존 연구의 한 설문조사에서는 국가-시민간 갈등 상황에서 소송을 선택하고자 하는 의도(41.3%)에 비해 실제로 소송을 택한 경험(27.1%)이 낮게 나타났는데, 특히 도시(32.9%)에 비해 농촌(21.5%)이 소송을 실행하지 못하는 경우가 많았다.⁷³ 또한 2003-2004년 중국 북경대학교에서 실시한 전국 단위 설문조사 ILRC에서는 국가-사회간 갈등 상황에서 63%에 달하는 시민들이 왜 아무런 행동도 취하지 않았는지 물어보았는데, 응답자의 41%가 갈등 해결을 위해 ‘무엇을 해야 할 지 몰라서’ 가만히 있었다고 응답해 가장 큰 비중을 차지하였다.⁷⁴

전자의 설문조사 결과에서 추론할 수 있는 점은 도시 지역과 농촌 지역에서 실제 소송을 택하는 비중에 차이가 나는 이유가 변호사들이 주로 도시 지역에 밀집되어 있어, 농촌 주민들은 소송이라는 생소한 갈등 해결기제를 이용하는 데 어려움을 겪었을 가능성이 있다는 점이다.⁷⁵ 반면 갈등 해결을 위한 합법적인 절차를 효과적으로 도와줄 수 있는 대리인과 쉽게 접촉 가능한 지역의 주민들은 갈등 상황에 처했을 때 불법 시위로 빠지기 보다는 소송을 통해 이를 원만하게 해결할 가능성이 높다. 후자의 설문조사 결과를 통해서 추론할 수 있는

⁷³ Cai, 앞의 책, p. 28.

⁷⁴ Tong, 앞의 글, pp. 28-29.

⁷⁵ 변호사들의 도시지역 밀집 현상에 대해서는 Peerenboom, 앞의 책 참고.

점은 만일 41%의 응답자들이 소송 과정을 도와줄 수 있는 변호사와 쉽게 접촉할 수 있었다면 갈등 해결기제로 소송이 선택될 수 있었을 것이라는 점이다.

그렇다면 변호사들이 왜 도시지역으로 몰려와 이와 같은 지역간 불균형 상태가 초래되었는지에 대한 질문이 이어질 수 있다. 여기서 말하는 '변호사'란 대학 법률 교육을 받고 국가 시험을 통과하여 공식적으로 자격을 갖춘 법률 전문가를 의미하는 것으로, 주로 농촌 지역에서 근무하는 6 개월간의 중·고등학교 훈련 과정을 거친 법률 사무직원과는 질적으로 다른 위치에 있다.⁷⁶ 이처럼 변호사는 상당한 학력과 전문 지식을 요하는 직업인 만큼, 이들이 거주 환경과 임금 등의 요건에 따라 도시를 선호하게 될 것이라는 점은 쉽게 추측이 가능하다. 또한 법 교육이 본격화된 지 3-40 년밖에 되지 않은 중국의 역사를 통해 보았을 때, 갓 로스쿨을 졸업하고 변호사 시험을 통과한 젊은이들이 농촌보다 도시를 선호하는 것도 자연스러운 현상인 것으로 보인다. 이 논리에 따른다면, 지역간 경제력 차이는 그 자체로 소송에 대한 선호를 높인다기 보다는, 부유한 지역일 수록 변호사에게 높은 임금과 편리한 근무 환경을 제공할 수 있기 때문에 쉽게 전문가들을 유인하여 소송에 대한 선호를 높인다고 볼 수도 있겠다.

⁷⁶ 위의 책, p. 123.

다. 변호사 선임 비용과 갈등 해결기제의 선택

변호사 선임비용과 관련하여 한 기존연구에서는 산시(山西)와 같은 저개발 지역의 주민들이 소송을 하는 데 있어 경제적 장벽을 느낀다는 인터뷰 결과를 바탕으로, 비용적 부담이 소송을 선택하지 못하게끔 유도한다고 주장하였다.⁷⁷ 또한 ILRC 설문조사 결과에 따르면, 행정적 갈등 상황이 발생하였을 때 소송을 통해 해결하려 하지 않는다고 응답한 사람들 가운데 13%는 소송에 드는 비용이 너무 비싸기 때문이라고 답하였다.⁷⁸ 이와 같은 기존 연구들은 비록 인터뷰와 설문조사에 대한 분석을 넘어 실제로 법률 지식과 비용의 차이가 소송건수에 대한 유의미한 차이를 만들어내는지 입증하지는 못했으나, 소송에 드는 비용이 갈등 해결기제 선택에 유의미한 영향을 미칠 것이라는 암시를 준다. 그 중 변호사 선임비용은 지방 법원의 소송비용과 같이 전국적으로 통일된 기준이 적용되는 것이 아니라, 각 지역별로 규정을 서로 다르게 하기 때문에 갈등 해결기제 선택의 지역별 편차를 가장 잘 설명할 것으로 보였다.

그러나 위와 같은 기존연구들의 결과에도 불구하고 변호사 선임 비용이 갈등 해결기제에 영향을 미치지 않는다는 통계분석 결과는 다소 의외이다(모델 4). 심지어 법 접근성만을 고려한 상황에서는 소송

⁷⁷ O' Brien & Li, 앞의 책.

⁷⁸ Tong, 앞의 책, pp. 28-29.

비용이 높을수록 군체성사건 대비 소송의 비율이 높아진다는, 기존연구와 상반된 결과가 도출되었다(모델 2). 만일 본고의 통계분석 결과가 기존연구에 비해 현실을 잘 반영한다고 본다면, 소송에 드는 금전적인 비용은 변호사에 대한 접근성, 지방 정부의 태도와 비교해 보았을 때 예상보다 미미한 영향력만을 가지고 있다고 판단할 수 있다. 그렇다면 가설 1 내에서만 바라보았을 때, 결국 의법치국 개혁을 통해 군체성사건을 소송으로 전환하고자 한다면 소송에 드는 금전적인 장벽을 낮추는 것이 급선무가 아니라, 일반 시민들이 소송에 필요한 법률 및 절차적 지식을 접할 수 있도록 전문가를 양성하는 것이 정책적인 우선순위가 되어야 한다고 결론지을 수 있다.

만일 소송의 비용적 측면이 부담이 된다는 기존연구의 결과를 받아들인다면, 이와 같은 통계분석의 결과는 제 1 심 민사소송 규정상의 '최고가'를 기준으로 측정하는 과정에서 몇몇 가외치가 전체 분석결과를 왜곡했기 때문일 수 있다. 실제 통계분석에 사용한 자료를 정리한 <표 5>를 보면, 전체 29 개 지역 중 20 개 지역이 모두 3,000 위엔에서 6,000 위엔 사이를 최고가로 규정한 반면, 베이징(北京)과 하이난(海南)은 각각 100,000 위엔과 50,000 위엔을 최고가로 설정하였다. 비록 절대적인 숫자로는 두 개의 지역에 불과하지만, 전체 통계분석 모델에 포함되는 지역의 숫자가 29 개에 불과하다는 점을 통해 보았을 때, 평균을 훨씬 상회하는 가외치를 형성하는 소수의 지역이 전체 통계분석 결과에 상당한 영향력을 끼쳤을 가능성을 배제할 수 없다. 만일 분석의 단위를 개인이 아닌 성급 지역 전체로 바라본다면,

베이징이나 하이난 등의 지역은 소송에 대한 수요가 많아 큰 비용을 지불하고서라도 갈등을 법적으로 해결하고자 하는 경향이 있다고 해석할 수도 있겠다.

<표 5> 지역별 변호사 선임비용 (단위: 위엔)

지역	최대값	최소값	중간값	지역	최대값	최소값	중간값
베이징	100000	2000	51000	헤이룽장	5000	500	2750
하이난	50000	500	25250	랴오닝	5000	400	2700
광둥	20000	300	10150	산시(陝)	5000	500	2750
장쑤	15000	500	7750	산시(山)	5000	500	2750
광시	8000	500	4250	안후이	5000	500	2750
후베이	8000	600	4300	후난	5000	500	2750
충칭	6000	2000	4000	산둥	5000	500	2750
장시	6000	1000	3500	신장	4000	500	2250
상하이	5000		2500	간쑤	3000	300	1650
톈진	5000		2500	푸젠	3000	500	1750
닝샤	5000	500	2750	허베이	3000	500	1750
네이멍구	5000	1000	3000	허난	3000	1000	2000
칭하이	5000	500	2750	구이저우	2000	1000	1500
지린	5000	400	2700	저장	1000	1000	1000
윈난	5000		2500				

* 출처: 張雪純, 『律師受費規定』, (北京: 中國法制出版社, 2003); "律師受費標準", <http://china.findlaw.cn/info/findlawyer/shoufei> (최종 검색일: 2015 년 7 월 6 일); "寧夏回族自治區律師服務受費標準", <http://www.66law.cn/laws/4528.aspx> (최종 검색일: 2015 년 7 월 6 일)

- 쓰촨 (四川) 데이터 없음

그럼에도 불구하고 본고에서 최고가를 기준으로 분석을 진행한 이유는 두 가지이다. 첫째, 비용이 '장벽'으로 인식되어 갈등 해결기제 선택에 영향을 미친다고 가정한다면 최저가나 중간값 보다는 최고가가 적절한 비교 기준이 될 수 있다고 판단하였다. 둘째, 변호사 선임비용을 규정할 때 최고가와 최저가의 범위를 지정한 것이 아니라, 최고가만을 명시한 세 지역(상하이, 텐진, 윈난(雲南))이 있었기 때문이다. 본고에서는 통계에 포함시킬 지역의 숫자를 줄이거나 해당 지역의 최소값을 0 으로 지정하는 것 보다는 최고가를 측정함으로써 가능한 많은 사례를 분석에 포함시키는 것이 낫다고 보았다. 물론 사례수가 줄어들어 그 결과를 확정적으로 받아들일 수는 없겠으나, 이 두 지역을 고려하지 않고 27 개 성에 대한 분석만을 진행하였을 때에는 변호사 선임비용이 높을수록 군체성사건 대비 소송의 비율이 낮아지는 것으로 나타났다.⁷⁹

성문화된 규정과 달리 비공식적인 관행이 작용하고 있을 가능성도 배제할 수 없다. 이와 관련하여 소송 과정에서 법원에 지불해야 하는 실질적인 비용이 각 지역의 경제력에 의해 영향을 받고, 이것이 주민들의 갈등 해결기제 선택에 있어 영향을 미치게 된다는 선행연구가 있다.⁸⁰ 예를 들어 지역 경제력이 낮아서 지방 정부로부터

⁷⁹ 지역총생산과 인구수를 통제변수로 삼고, 변호사수와 변호사 선임비용을 함께 고려한 결과 회귀계수 -0.21, 표준편차 0.08 로 95% 신뢰도 하에서 유의미한 것으로 나타났다. (N=27)

⁸⁰ Xin He, 앞의 글

충분한 재정 지원을 받지 못하는 후난(湖南)성 인민법원의 경우, 규정을 어기고서라도 소송 비용을 높게 책정하여 자체적인 재원을 마련하고자 한다. 이 지역에서 일부 상업 소송에 드는 비용은 중국 최고인민법원(SPC)의 규정보다 5 배나 높고, 후난성 내 낙후 지역의 지방법원은 기준의 무려 12.5 배에 달하는 비용을 요구하는 경우도 있다고 한다.⁸¹ 따라서 이 지역 주민들이 느끼는 소송에 대한 금전적 장벽은 다른 지역에 비해 상당히 높을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 규정에 따르면 집행비용은 피고가 부담해야 하지만 통상적으로 원고가 이를 부담하는 경우가 대부분이며, 집행의 성공 여부와 상관 없이 비용 환부를 해주지 않는다고 한다. 결과적으로 후난성 인민법원이 매년 접수하는 소송은 1,000 여건에 불과하며, 이마저도 감소하는 추세에 접어들었다.⁸²

이와 같은 결과는 첫째로 소송에 필요한 금전적 부담이 커질 수록 시민들이 갈등 해결방식으로 소송을 택할 확률이 낮아진다는 점을 보여주며, 둘째로 군체성사건 대비 소송의 비율이 낮은 지역이 대부분 경제적으로 낙후된 지역에 해당하는 또 다른 이유가 법원의 재정적 독립성이 낮아 기준치 이상으로 소송 비용을 걷기 때문이라는 점을 설명해준다. 규정과 달리 적용되는 관행의 경우 모든 지역에 대한 정확한 자료를 얻기 힘들지만, 위와 같은 선행연구는 결과적으로 소송에

⁸¹ 위의 글, pp. 470-472.

⁸² 위의 글.

드는 비용이 갈등 해결방식의 선택에 영향을 미친다는 본고의 가설에서 크게 벗어나지 않는 사례인 것으로 보인다.

라. 소송의 질적 측면에 대한 고려

본고에서는 법 접근성을 주요 가설로 삼고 있기는 하지만, 기존 연구에서 중국의 법 정의가 서양의 '법에 의한 통치'에 미치지 못한다고 자주 지적해 온 만큼, 시민들이 경험하는 소송의 질적 측면도 고려해야 할 필요성을 느꼈다. 상술한 바와 같이 도시와 농촌에서의 소송은 양적 차이뿐 아니라 소송 결과에 대한 만족도 차이도 가지고 있기 때문에, 이러한 주관적 측면들이 갈등 해결기제 선택에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들어 각 지방 법원의 판결이 얼마나 공정한지, 법 기관을 이용하려는 국민들에게 양질의 서비스를 제공해주는지, 지역 변호사의 수준이 어느 정도인지에 따라 중국인들이 느끼는 소송에 대한 선호도 달라질 수 있다. 이와 같은 질적 요소들은 수치화하여 통계적으로 상관관계를 분석하는 것이 어려워서 회귀분석에 포함시켜 분석하지는 못 하였지만, 몇 가지 자료들을 통해 대략적인 영향력을 짐작해볼 수는 있었다.

a. 법원의 기한 내 판결률과 갈등 해결기제의 선택

첫 번째로 각 지방 법원의 수준을 알아보기 위해서는 각 지역 법원의 기한 내 판결률, 즉 접수된 사건 대비 해결(종료)된 사건의

비율을 살펴보았다. 판결률은 각 지방법원이 얼마나 신속하게 갈등을 마무리 짓는지 보여줄 수 있다. 만약 지방법원이 높은 판결률을 기록한다면 갈등이 신속하게 해결된다는 것을 의미할 것이고, 소송의 서비스 측면에서 시민들의 만족도가 올라가 갈등 해결방식 선택에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 물론 이 외에도 각 지방 법원 이용자들의 만족도 설문조사를 활용할 수 있으면 좋겠지만, 자료를 구하는 데 한계가 있었다.

지역별 법원의 기한 내 소송 판결비율은 전체 지역에 대한 통일된 자료를 구할 수 없어 통계적 유의미성을 검증하지는 못했지만, 『중국법률연감』에서 자료를 구할 수 있었던 일부 지역의 소송건수 대비 해결건수를 통해 대략적인 추세를 짐작할 수 있었다. 먼저 2004 년 군체성사건 대비 소송의 값에 영향을 주었을 것으로 예상되는 2003, 2004 년 기록을 중심으로 <표 6>을 보면 상하이(上海)와 네이멍구(內蒙古)는 판결률이 높게 나타난 반면, 후베이(湖北)와 산시(山西), 장시(江西)는 낮게 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 랴오닝(遼寧)의 판결률이 네이멍구에 뒤지지 않으며 칭하이(青海)의 경우 상하이에 버금가기까지 한다는 점을 통해, 기한 내 판결 비율이 갈등 해결방식의 차이를 직접적으로 유도하지 않는다는 결론이 힘을 얻게 된다.

뿐만 아니라 2003-2010 년의 기한 내 판결 비율을 전반적으로 살펴보면, 그것이 안정적으로 증가하는 상하이를 제외한 나머지 지역들은 매해 판결률에 조금씩 변동이 있는 것을 알 수 있다. 장시를

제외하고 각 지역별·연도별 판결률의 최소값과 최대값 차이가 크지 않고, 대부분 85%를 넘는 높은 수준을 유지한다는 점을 감안한다면, 판결률이 2-4%정도 차이 나는 것은 지역간 차이를 반영할 만큼 큰 의미를 갖지 않는다고 볼 수도 있다.

<표 6> 지역별 소송 접수건수 대비 해결 건수 (%)

연도 지역	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010
상하이		99.57	98.74	98.57	99.12	100.68	100.02
네이 명구		93.03	94.81	94.45	92.98	94.78	95.69
저장	99.76			99.3	97.04		
랴오닝	93.53	93.52		93.62	93.1	93.76	94.88
후베이	90.57	88.59	89.35	90.28	90.86	92.93	95.45
장시	70.81						
칭하이	96.9	99.09	97.04	100.01	96.66	96.36	97.34
산시 (山)	88.08	89.44	89.13	88.35	88.44		

* 출처: 『中國法律年鑑』 2004-2007, 2009-2011.

이와 같은 결과에 대해 만약 자료 자체의 신빙성에서 원인을 찾고자 한다면, 중앙정부로부터 지역사회 안정화의 책임을 문책당할 것을 염려한 각 지역 법원이 수치를 왜곡하거나, 갈등 당사자들 간 실질적인 갈등의 해결보다도 기한 내 판결 및 강압적인 종료를

우선시켰을 가능성을 생각해볼 수 있다.⁸³ 그러나 만약 자료가 법원의 갈등 해결능력을 적절히 반영한다고 본다면, 위 결과는 아직까지 갈등 해결을 위해 법원을 찾는다는 것이 모든 중국인들에게 친숙하지만은 않다는 점으로 설명될 수 있을 것이다. 즉, 갈등의 법적 해결을 도와줄 양질의 법률 대리인 자체가 적은 지역 주민들은 그 지역의 지방법원이 갈등을 훌륭하게 해결해준다 하더라도 이를 실질적으로 이용해 볼 기회가 사전적으로 차단될 것이라는 추측이다.

법원의 갈등 해결능력이 시민들의 갈등 해결기제 선택으로 이어지기 위해서는 시민들이 법원을 충분히 경험하고 이에 대한 나름의 인식과 평가를 갖추고 있어야 한다는 전제가 필요하기 때문이다. 이와 관련하여 기존 연구에서는 아직까지 소송을 경험해보지 못한 시민들은 법원에 대한 막연한 기대감을 가지고 있는 반면 어느 정도 경험이 있는 시민들은 법에 대한 ‘환상’이 깨져 보다 부정적인 평가를 내리고, 이를 넘어서 지속적으로 법에 노출된 시민들은 ‘익숙함’으로 인해 다시

⁸³ 중앙정부는 군체성사건의 증가에 관하여 법원을 직접적으로 비판한 바 있으며, 이후 법원은 지역 사회 안정화에 있어 큰 책임을 지게 된다. 특히 기한 내 소송을 마무리하는 것이 의무사항이 되었다는 점은 이 지표가 내포하고 있을 한계를 암시한다. Fu Hualing and Richard Cullen, “From Mediatory to Adjudicatory Justice: The Limits of Civil Justice Reform in China in Margaret Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 44–45.

평균적인 방향으로 인식이 되돌아간다고 분석한 바 있다.⁸⁴ 따라서 중국 시민들의 법적 경험이 보편화될 때까지는 위 지표에 대한 평가는 유보하는 편이 나을 것이다.

b. 변호사의 수준과 갈등 해결기제의 선택⁸⁵

두 번째로는 지역별 변호사의 학력 수준과 전문성을 비교하여, 고학력의 전문 변호사들의 비율이 높은 지역에서 소송을 선호하는 경향이 나타나는지 보았다. 판결의 속도는 시민들의 입장에서 만족스러운 소송 과정이나 결과를 의미하지 않을 수 있지만, 변호사의 전문성은 시민들의 법적 해결방식에 대한 인식을 결정하는 측면에서 보다 유의미한 상관관계를 가질 것으로 기대되었다. 상술한 바와 같이 개혁개방 이후 증가하기 시작한 중국 법 전문가들이 대부분 베이징(北京), 상하이(上海) 등 대도시로 몰리는 반면, 낙후 지역에서는 정식 변호사에 비해 전문성이 낮은 사무직원들이 법률사무소를 지키고

⁸⁴ Mary E. Gallagher and Yuhua Wang, "Users and Non-Users: Legal Experience and Its Effect on Legal Consciousness" in Margaret Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

⁸⁵ 대학 이상의 학력에 국가 시험을 통과한 변호사를 여기서는 '고학력의 전문 변호사'로 분류하였고, 중고등학교 과정을 통과하여 주로 지방에서 변호사의 업무를 대신하는 법률 사무직원들까지 '전체 변호사'의 범주에 포함하였다.

있는 경우가 빈번하기 때문이다.⁸⁶ 심지어는 2004년 농촌 현(縣) 200여 곳에서는 단 한 명의 정식 변호사조차 없었다고 한다.⁸⁷ 이와 같이 도시 지역에 전문적인 법률 지식을 가진 변호사가 몰린다면 도시 주민들이 경험하는 소송의 갈등 해결능력은 농촌 주민들이 경험하는 그것보다 높을 것이다. 이러한 경험이 소송에 대한 만족도 차이를 이끌어 내어 갈등 상황에서 도시 주민들이 농촌 주민들에 비해 소송을 빈번하게 선택하게 되는 원인이 될 수 있다.

<표 7>은 전문성을 갖추었다고 판단되는 학력을 대학 법률전공 이상, 즉 학사, 석사, 박사까지로 보고, 이들이 지역별 전체 변호사의 몇 퍼센트를 차지하고 있는지 정리한 것이다. 톈진(天津) 등의 예외가 존재하기는 하지만, 대부분 상하이, 베이징, 지린(吉林), 광둥(廣東) 등 군체성사건 대비 소송의 비율이 높은 지역은 고학력자들이 차지하는 비율이 50%를 상회하는 반면, 산시(山西), 산시(陝西), 칭하이(青海) 등 군체성사건 대비 소송의 비율이 낮은 지역은 고학력자의 비율도 40% 이하로 낮은 수준이다. 따라서 전문적인 법률 지식을 갖춘 법률 대리인들이 밀집한 지역에서는 소송 절차와 결과에 대한 시민들의 만족도가 높을 확률이 높고, 이에 따라 소송의 비율도 높아질 것이라고 추측할 가능성이 있다.

⁸⁶ Peerenboom 앞의 책, pp. 117-124.

⁸⁷ 위의 책, p. 123.

<표 7> 2004 년 지역별 전체 변호사 대비

대학 법률전공 이상 학력자 비율 (%)

지역	학력	지역	학력	지역	학력	지역	학력
하이난	64.79	광둥	52.08	허난	45.66	광시	37.61
상하이	64.33	쓰촨	52.06	헤이룽장	45.12	산시(陝)	35.51
충칭	64.25	닝샤	51.78	산둥	44.42	산시(山)	34.37
후베이	60.06	장쑤	49.33	저장	43.24	텐진	34.27
지린	57.68	안후이	46.61	장시	43.08	신장	31.35
후난	57.66	윈난	45.99	네이멍구	42.24	구이저우	27.37
랴오닝	53.54	허베이	45.91	푸젠	42.11		
베이징	52.95	간쑤	45.84	칭하이	38.39		

* 출처: "律师人员统计表(2004 年全年报表)", 『中国律师年鉴 2004』, p. 256.

그러나 이와 같은 분석은 '인구당 변호사 수'가 갖는 의미와 별개로 독립적인 의미를 찾을 수 있을 지는 의문이다. 지역별 변호사수와 전문성이 높은 변호사의 비율이 큰 상관관계를 가지기 때문이다(상관관계 0.98). 이 두 변수가 강한 상관관계를 가지는 이유는 앞서 설명한 바와 같이, 아직까지 대학교육을 받은 젊고 전문적인 법조인들이 도시로 몰리는 경향 때문일 것이다. 그렇다면 변호사의 질적 차이는 결국 도시로 변호사들이 몰리는 수적 차이에 기원한다고 볼 수 있겠다.

결국 기존 연구에서 꾸준히 지적되어 왔던 법의 질적 측면의 한계는 적어도 본고의 가설 1 중 변호사에 대한 접근 가능성과 비교해

보았을 때 지역별 갈등 해결기제 선택에 직접적인 영향을 미치는 것은 못하는 것으로 보인다. 법원의 판결률은 갈등 해결기제 선호와 큰 상관관계가 없게 나타났고, 법조인의 질적 차이도 지역별 변호사 수의 차이에 기인하는 것으로 보이기 때문이다. 물론 소송에 대해 중국인들이 느끼는 주관적인 평가를 측정하는 것 자체가 한계가 있을 수 있지만, 이러한 결과는 의법치국 개혁의 역사가 짧다는 데에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 아직까지 소송이라는 갈등 해결기제 자체가 익숙하지 않은 중국 시민들에게 있어, 기본적으로 소송을 사용해볼 수 있는 경험과 기회가 주어지는 것이 갈등 해결기제 선택에 있어 가장 직접적이고 큰 영향을 미치게 되는 것이다. 소송이나 변호사의 수준에 대한 기억이 축적되어 선택에 영향을 미치기에는 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

마. 중국정치 연구에의 함의

의법치국 개혁 이후 소송은 점차 중국 시민들의 갈등 해결기제 중 한 가지로 자리매김 하고 있다. 특히나 소송이 군체성사건을 대체한다는 것은 사회의 갈등 해결과정을 예측 가능하고 합법적인 테두리 안에 두어 정부가 사회에 대한 통제력을 유지하고, 통치에 대한

정당성도 확보할 수 있게 된다는 것을 의미한다.⁸⁸ 따라서 군체성사건 대비 소송의 선호를 유도하는 요인이 무엇인지 밝히는 것은 중국 정권의 안정적인 사회 통치의 측면에 있어서 큰 함의를 가질 수 있겠다.

'법 접근성이 높을수록 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높다'고 가정한 본고의 가설 1 가운데, 변호사에 대한 접근 가능성은 갈등 해결방식 선택에 있어 가장 근본적이고 확실한 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 소송이라는 갈등 해결기제가 중국 시민 보편에게 아직 익숙한 방식이 아닌 만큼, 법률 지식을 공급해주고 소송 과정을 도와줄 대리인과의 접촉 가능성이 확보되어야 갈등 상황에서 소송을 택할 확률도 상승한다는 것이다. 따라서 중국의 의법치국 정책이 효과적이기 위해서는 지금까지 각종 법률과 제도를 신설하던 과정을 넘어서서, 일반 시민들이 소송 과정에서 전문가들의 도움을 쉽게 얻을 수 있도록 진입 장벽을 낮추는 과정이 필요할 것이다. 특히 전문 변호사들이 도시로 몰려 소송에 대한 선호에 지역별 편차가 발생한다는 점을 고려하여, 농촌에서도 적절한 수준의 임금과 근로환경을 보장받을 수 있게끔 지원하는 등의 방안을 고려해야 할 것이다.

⁸⁸ Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien, "Law and Society in the People's Republic of China", in Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien (eds.), *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, (Stanford: Stanford University Press, 2005), p.3.

변호사 선임비용과 같은 경우는 통계적으로 유의미한 영향력을 가지지 않는 것으로 나타나기는 하였지만, 성문화된 규정 외에 비 공식적이고 부당한 관행이 진행되고 있지는 않은지 검토할 필요가 있을 것이다. 더불어 의법치국 개혁이 어느 정도 진행된 이후에는 변호사와의 접촉 가능성뿐 아니라 시민들이 경험하는 소송의 질적 측면에 대한 고려도 이루어져야 할 수 있다. 비록 본고의 분석 결과에 따르면 아직까지 변호사와의 접촉 가능성이 일차적인 중요성을 갖는 것으로 나타나기는 했지만, 시간이 흘러 시민들이 소송이라는 갈등 해결기제를 친숙하게 느끼게 된다면 인구당 변호사 수와 같은 직접적인 지표보다도 경험과 기억으로 인해 갈등 해결기제를 선택하는 단계가 도래할 수 있기 때문이다. 따라서 소송이 갈등을 신속히 해결해 주는지, 얼마나 공정한 기제가 될 수 있는지, 변호사의 수준은 어떠한지 등의 질적 측면에 대한 고려와 개선도 끊임없이 이루어져야 할 것이다.

제 III장 지방정부 효율성과 갈등 해결기제의 선택

가. 지방정부의 업무태도와 갈등 해결기제의 선택

중국에서 각 지방정부는 관할지역의 사회 안정을 유지해야 하는 책임을 가지고 있기 때문에, 군체성사건의 발생을 완화시키는 데 각별한 노력을 기울이게 될 것이다.⁸⁹ 실제로 소송에 의해 군체성사건이 효과적으로 해결되는 지역의 사례를 보면, 갈등이 발생하는 현장에 지방정부가 직접 개입하여 변호사를 비롯한 법률 전문가들을 파견하고, 갈등이 소송을 통해 해결되게끔 유도하는 역할을 한다.⁹⁰ 따라서 어떤 갈등 상황이 군체성사건으로 이어지게 될 것인지, 아니면 소송으로 흡수되게끔 만들 것인지는 해당 지역을 관할하는 지방정부의 노력에 의해 크게 달라질 수 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 중국인들이 여러 국가기관을 하나로 인식하는 경향이 있다는 점을 상기한다면, 결국 주민들의 불만을 해결하고 사회 안정을 위해 적극적으로 노력하는 지방정부일 수록 실질적인 측면과 인식적인 측면에 있어서 공히 군체성사건을 소송으로 전환하는 데 기여할 수 있을 것이다.

⁸⁹ Cai 2010, 위의 책, pp. 3-4.

⁹⁰ Su & He, 앞의 글, pp. 157-184.

지방정부의 업무 태도를 측정하기 위해 본고에서는 '정부 효율성 점수'를 활용하였다. 이 점수는 공공 서비스, 공공재 제공, 정부 규모, 주민 복리수준의 네 가지 항목 및 이에 대한 47 개 세부항목에 대한 각 성급 지방정부의 효율성을 측정한 지표이다. 이는 단순히 서비스나 규모 등의 절대값만을 측정하지 않고 각 세부항목에 대한 투자 대비 효과를 측정함으로써 경제력이 큰 지역에 일방적으로 점수가 쏠리게 되는 것을 방지하였다. 또한 인사고과와 관련하여 주요 평가항목이 되기 때문에 모든 지방정부가 역점을 두는 경제성장과 관련된 세부항목이 총 세 항목(6.3%)에 그친다.⁹¹ 이와 같은 장점에도 불구하고, 사실 '반응'이나 '책임'과 같이 추상적인 변수에 대한 완벽한 지표를 찾기란 힘들 것이며, 지방정부의 업무에 대한 만족도 설문조사가 있더라도 권위주의 국가의 경우 그 결과가 왜곡되었을 가능성이 충분히 있다. 기존 연구에서는 이러한 한계점을 극복하기 위해 도로, 학교 등 공공 서비스 제공 상태를 바탕으로 지방정부의 사회에 대한 '책임(accountability)'을 측정하였다.⁹² 본고에서는 이와 같은 선례를 일부 따르되, 각 성급 정부에 대한 연도별 기록을 공히 갖춘 정부 효율성 점수가 본 연구의 방법과 목적에 보다 적합한 지표가 될 수 있다고 판단하였다.

⁹¹ 세 항목은 각각 농촌과 도시의 소득수준, 인구당 GDP 이다.

⁹² Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

이러한 측정 방식을 바탕으로 하여 통계분석을 진행하였을 때 정부 효율성점수는 갈등해결방식의 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.⁹³ 점수의 범위가 1.08 점으로 작은 만큼 (최저값 - 0.45 점, 최고값 0.63 점), 99%의 신뢰도 하에서 효율성 점수가 단 0.01 점이라도 오를 때마다 군체성사건에 비해 소송이 100 건 정도 더 선호되는 경향을 보인 것이다. 이는 지역의 사회안정을 유지하는 데 있어 각 성급 지방정부의 영향력이 얼마나 크게 작용하는지 다시금 확인시켜주는 결과라고 할 수 있겠다. 즉, 평소에 주민들에 대한 업무에 충실했던 지방정부일수록 사회안정 유지와 관련해서도 주민들의 갈등 상황에 책임을 지고 이를 합법적인 방식으로 해결하기 위해 노력할 것이기 때문에, 군체성사건을 소송으로 흡수시키는 데에도 큰 효과를 보게 되는 것이다. 또한 주목할 점은 정부 효율성 점수를 포함시켰을 때 지역별 경제력 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나, 기존연구에 비해 본고의 가설이 갖는 설득력을 증명하였다.

⁹³ 각 변수에 대한 (회귀계수, 표준오차): 정부 효율성 점수(10191.98, 3008.78), 지역 총생산(-0.24, 0.27), 인구수 (0.00, 0.00)

<표 8> 2004 년 성급 지역별 정부 효율성점수

지역	점수	지역	점수	지역	점수	지역	점수
상하이	0.63	칭하이	0.15	하이난	-0.04	윈난	-0.24
베이징	0.62	허베이	0.13	장시	-0.06	닝샤	-0.24
저장	0.42	네이멍구	0.13	간쑤	-0.09	후난	-0.28
장쑤	0.37	신장	0.09	쓰촨	-0.10	광시	-0.32
톈진	0.35	푸젠	0.06	산시(山)	-0.11	충칭	-0.33
랴오닝	0.22	산둥	0.06	안후이	-0.16	구이저우	-0.45
헤이룽장	0.19	산시(陝)	0.04	후베이	-0.19		
광둥	0.17	지린	0.00	허난	-0.21		

* 출처: 唐天伟, 『政府效率制度』 (北京: 經濟管理出版社, 2009), p. 137.

** <표 2>는 <표 1>에 나온 각각의 평가항목에 대한 지역별 점수의 총 합을 의미한다.

*** 본 지표 내에는 소송 접수건수와 지역 총생산이 포함되어 있지만, 이는 전체 항목의 4%에 불과하므로 전체 분석결과에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단하였다.

그렇다면 왜 특정 지방정부에서는 주민들의 삶과 사회 안정에 큰 관심을 가지고 노력하는 반면, 다른 곳에서는 그렇지 못한지에 관한 질문이 이어질 수 있다. <표 8>을 보면, 부유한 도시 지역에 해당하는 상하이(上海), 베이징(北京), 톈진(天津) 등은 정부 효율성점수가 높은 반면, 낙후 지역인 산시(山), 닝샤(寧夏) 등은 점수가 낮은 것을 알 수 있다. 이를 통해 추측하자면, 비록 경제력 자체가 군체성사건 대비 소송에 대한 선호를 직접적으로 증가시키는 것은 아니지만, 부유한

지역의 지방정부일 수록 경제발전에 대한 압력이 적기 때문에 주민들의 생활과 관련된 업무를 처리할 만한 여력이 더 많다고 볼 수 있겠다. 실제로 군체성사건이 발생하게 되는 근본적인 원인 중 하나로 지적되는 것이 지역 정부의 사회에 대한 낮은 관리능력인데, 특히 낙후 지역의 지방정부일 수록 GDP 성장에 주력한 나머지 주민들의 권리 및 삶에 대한 관리에 소홀하다는 연구결과가 있다.⁹⁴

그렇다면 구체적으로 최근 사회안정 유지와 관련하여 지방정부가 어떻게 군체성사건의 발생을 막고, 갈등상황을 소송을 통해 해결하게끔 유도하는지 선행연구의 예시들을 통해 살펴보겠다. 먼저 정부 효율성 점수가 0.17 로 전체 8 위에 해당되고, 군체성사건 대비 소송에 대한 선호도 전체 10 위에 해당되는 광둥(廣東)의 경우, 2005 년과 2008 년 두 차례의 노사갈등으로 인한 군체성사건이 모두 법원의 즉각적인 개입 및 해결로 원만히 마무리된 바 있다. 2005 년 광저우(廣州)시에서 한 포장업체 대표가 갑자기 사라져 노동자 무리가 거리로 뛰쳐나오자 지방정부가 즉시 현장에 개입하여 사건을 법적으로 처리하도록 유도하였고, 2008 년 한 하드웨어·플라스틱 제조사의 노-사 갈등도 지방정부의 개입으로 인해 법정에서 해결되었다.⁹⁵

이 때 노사갈등이 더 이상 확대되지 않고 법적으로 마무리될 수 있었던 이유는 지방정부 인사들이 갈등의 현장에 법원 인사들을 직접

⁹⁴ Tong & Lei, 앞의 책, p. 114.

⁹⁵ Su & He, 앞의 글, pp. 7-8.

데리고 찾아가 신속히 "길 위에서의 법원(street as courtroom)"을 꾸렸기 때문이다. 갈등상황에 연루된 당사자들은 직접 법원을 찾아가야 하는 번거로움과 어려움을 겪지 않고, 지방정부의 도움을 통해 소송이라는 기제를 접할 수 있게 된 것이다. 이처럼 지방정부가 갈등 상황에 적극적으로 개입하는 방법을 통해 광둥성 둥관(東莞)시 지역법원의 경우 2001년 2건, 2002년 12건, 2003년 14건, 2004년 23건, 그리고 2005년 16건의 군체성사건을 모두 소송을 통해 해결하였다.⁹⁶

<표 9>는 2003-2010년 참여인수 500명 이상의 대규모 군체성사건 기록 가운데 지방정부가 개입된 사건만을 골라 정리한 것이다.⁹⁷ 이 기록만으로 군체성사건이 결국 소송으로 넘어갔는지, 그러지 못했는지는 알 수 없으나, 각 사건에 대한 지방정부의 대응을 살펴봄으로써 지방정부 효율성과 소송에 대한 선호의 상관관계를 짐작할 수 있다. 예를 들어 <표 1>의 선호도(평균 2637.312, 저장 3842.69)와 지방 정부 효율성 점수(평균 0.027, 저장 0.42)가 공히 높은 저장(浙江)의 경우 발전소 건립으로 인해 주민들이 강제 이주를 해야 하는 상황에서 낮은 보상 금액으로 인해 시위가 일어나자 보상 금액을 인상하여 불만을 다스렸다. 반면 유사한 시기 쓰촨(四川, 선호도

⁹⁶ Chen & Xu, 앞의 글, p. 103.

⁹⁷ Tong & Lei, 앞의 책 중에서 government 를 키워드로 하여 지방정부가 어떤 형태로든 개입된 군체성사건을 모두 포함시켰다.

1184.26, 효율성 점수 -0.1) 에서 같은 원인으로 인해 군체성사건이 발생하자, 쓰촨의 지방정부는 경찰력을 동원하여 시위대를 해산시키는 상반된 모습을 보인다.

총 9 개의 사건 중 지방정부가 시위대에게 적절한 보상을 해주는 등 갈등을 해결하려는 모습을 보인 경우는 광둥, 쓰촨, 산시(陝西)인데, 이 중 산시는 2003-2004 년 사건의 경우 최저 보상금액을 고집하였지만 2009 년의 경우 협상을 통해 적절한 보상을 해주는 등 정확한 판단을 어렵게 한다. 광둥, 쓰촨의 경우 <표 9>의 7 개 지역 가운데 정부 효율성 점수로서는 각각 2 위, 1 위, 군체성사건 대비 소송에 대한 선호는 3 위, 1 위에 해당한다. 물론 사건의 숫자가 적어 확정적인 결론을 내릴 수는 없으나, 군체성사건이 발생하였을 때 시위대의 불만을 들어주고 해결해주려 하는 지방정부가 대체로 평소 주민에 대한 업무가 충실하고, 이러한 지방정부가 있는 지역 역시 대체로 군체성사건 대비 소송의 비율이 높은 것으로 보인다. <표 9>의 사례들을 수집한 연구에서는 '지방정부의 질이 폭동이 일어나거나 일어나지 않는 결과를 설명한다'고 결론 내리기도 하였다.⁹⁸

⁹⁸ 위의 책, p. 102.

<표 9> Tong & Lei (2013)의 대규모 군체성사건 기록 중

지방정부가 개입된 사건

	지역	연도	갈등 내용	지방정부의 대응
1	광둥	2008	노동자들이 임금을 제대로 받지 못함	매니저가 도주해 직접 보상해줌
2	저장	2003	발전소 건립으로 강제이주, 낮은 보상	주민들에 대한 보상을 강화
3	쓰촨	2004	발전소 건립으로 강제이주, 낮은 보상	경찰력을 동원하여 시위대 해체
4	산시 (陝)	2003- 2004	산업공원 조성으로 강제이주, 낮은 보상	최저 보상금액 고집
5	허베이	2003- 2005	발전소 건립으로 강제이주, 낮은 보상	폭력배들을 구성하여 주민 공격, 체포
6	허베이	2008	베이징-톈진 철도건설, 낮은 보상	보상금을 가로채고 건설회사의 폭력목인
7	윈난	2007	관공서와 주택 건설로 강제이주, 낮은 보상	무장경찰을 파견하여 시위대 공격
8	산둥	2007	퇴역 군인에 대한 보상정책 미집행	계속해서 정책 집행을 미룸
9	산시 (陝)	2009	퇴직자들에 대한 보상 미비	시위대와의 협상을 통해 충분한 보상

* 출처: Yanqi Tong and Shaohua Lei, *Social Protest in Contemporary China, 2003-2010: Transitional Pains and Regime Legitimacy*, (Abingdon: Routledge, 2013), pp. 85-94.

이와 같은 결과는 물론 지방정부가 사회 안정 유지에 대한 책임을 충실히 시행 하였는지를 반영하기도 하지만, 앞서 언급한 인식의 측면에서 설명할 수도 있을 것이다. 즉, 정부 효율성 점수가 높고 실제 군체성사건에 대한 대응이 억압적이지 않은 지역에서 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높게 나왔다는 것은, 주민들이 지방정부를 통해 경험하고 습득한 국가 기관에 대한 인식이 법원에 대한 인식으로 이어졌을 가능성을 시사하는 것이다.

본 연구의 결과는 군체성사건 통제에 있어 소송의 효과에 관해 상반된 해석을 내놓은 기존 연구의 한계를 보완할 수 있는 것으로 보인다. 갈등에 있어서 소송이 제대로 된 해결기제로서의 역할을 하지 못한다고 주장하는 연구의 경우, 대부분의 근거들을 푸젠(福建), 장시(江西), 산시(山西) 등 군체성사건 대비 소송의 비율이 낮은 낙후 지역들에 입각하고 있다.⁹⁹ 그러나 본고의 결과에 따르면 해당 지역들은 정부 효율성점수가 각각 0.06, -0.06, -0.11 점으로 상대적으로 낮은 점수를 기록하고 있어, 사회 안정을 위한 지방정부의 노력도 두드러지지 않은 지역이라고 볼 수 있다. 반대로 소송이 군체성사건을 완화하는 역할을 성공적으로 수행하고 있다고 주장하는 연구의 경우, 위 지역들과 비교했을 때 상대적으로 군체성사건 대비 소송의 비율이 높은 상하이(上海)와 광둥(廣東)의 사례에 입각하고 있다.¹⁰⁰ 정부

⁹⁹ O' Brien & Li, 앞의 책, pp. 75-76.

¹⁰⁰ Chen & Xu, 앞의 글.

효율성점수로 1 위를 기록한 상하이에서는 기존에는 주로 불법 시위에 의지하여 노사갈등을 해결하고자 했다면, 최근에는 법률 사무소 등의 도움을 받아 소송을 통해 갈등을 해결하는 경우가 증가하고 있다고 한다.¹⁰¹ 광둥 역시 푸젠, 장시, 산시에 비해 정부 효율성점수가 상대적으로 높다.

지방정부가 지역 법원 인력을 동원하여 군체성사건을 소송으로 전환하는 추세에 관련하여 한 가지 흥미로운 지점은, 지금까지 중국의 법률개혁과 관련하여 가장 큰 문제로 지적되어오던 법원의 정치적 독립성 문제가 사회 안정의 측면에서 일부 긍정적인 효과를 내는 경우도 있다는 점이다. 중국에서 법원의 정치적 독립성이 큰 화두가 될 수 있는 이유는, 이론상으로는 행정소송법을 비롯한 법률들이 국가나 기업을 상대로 시민들의 권리를 보호해야 하지만¹⁰² 실제로는 지방정부 혹은 지방정부의 비호를 받는 기업이 법 위에 군림하는 경우가 종종 발생하기 때문이다.¹⁰³ 예를 들어 불만의 대상이 정부 혹은 정부의 지원을 받는 기업일 경우, 변호사들이 해당 사건을 담당하는 것에 대해 지역정부의 압력이 작용할 수 있으며, 지역 법원이 아예 그러한 소송을 거부할 수도 있다.¹⁰⁴ 따라서 재정적으로 지방정부의 지원에 의존하는 등 정치적 영향력으로부터 자유롭지 않은 지역 법원들은 정치적으로 중립적이고

¹⁰¹ Chen, 앞의 글.

¹⁰² Cai, 앞의 책, p. 181.

¹⁰³ 위의 책, pp. 179-181.

¹⁰⁴ 위의 책, p. 56.

정당한 판결을 내릴 가능성도 낮아지고, 이 점은 중국의 진정한 의법치국 개혁을 저해하는 가장 큰 문제점으로 지적되어왔다.¹⁰⁵

하지만 본고의 분석결과에 따르면 법원이 정부에 종속적인 위치에 있다는 바로 그 사실 때문에 지방정부의 사회에 대한 반응에 따라 갈등해결기제의 선택도 달라질 수 있다. 즉, 지방정부가 소송을 장려하기 위해 적극적으로 행동할 때, 법원이 그러한 지방정부의 결정에 어쩔 수 없이 따를 수밖에 없기 때문에 군체성사건을 소송으로 흡수시키고 사회안정을 이룰 수 있는 것이다. 따라서 중국의 법원이 정치적으로 독립적이지 않다는 점은, 다른 의미에서는 지방정부의 태도 개선을 통해 사회 안정 유지에 긍정적인 효과를 낼 수 있다는 점을 의미하기도 한다.

나. 중국정치 연구에의 함의

통계분석과 지역별 군체성사건 분석에 입각하였을 때, 사회의 안정 추구라는 측면에서 의법치국 개혁의 효과는 각 지방정부의 역할에 의해 좌우되는 것으로 보인다. 즉, 지방정부가 평소에 지역 사회에 대한 업무에 충실한 지역일 수록 군체성사건 대비 소송에 대한 선호도 높게 나타난 것이다. 이 때 소송이 군체성사건을 완화시키는 효과는 실제 지방정부가 군체성사건에 개입하여 이를 소송으로 해결하도록 유도하는

¹⁰⁵ Lubman, 위의 책.

방식으로 나타날 수도 있고, 지방정부에 대한 주민들의 인식이 같은 국가기관 중 하나인 법원에 대한 인식에 투영된 결과일 수도 있다.

이처럼 지방정부의 업무태도가 갈등 해결기제 선택에 유의미한 영향력을 미칠 수 있다는 점은, 갈등의 총량이 증가하더라도 지방정부가 이를 법을 통해 해결하고자 하는 의도를 가지고 노력한다면, 군체성사건을 소송으로 흡수하는 비율이 점차 늘어날 수 있는 가능성을 시사한다. 예를 들어 쓰촨(四川)의 경우 2004년에는 군체성사건 대비 소송의 비율이 낮고 정부효율성 점수도 -1.0점으로 낮은 축에 속했지만, 2003년부터 군체성사건의 법률적 해결을 위한 '대 화해(大调解)' 프로그램을 실시한 결과 10여 년이 지난 2014년 시점에는 사회 안정을 크게 이루었다고 한다.¹⁰⁶ 대 화해 프로그램은 지역사회의 안정을 위해 지방정부 차원에서 기획하는 것으로, 행정부문과 법률부문이 협력하여 갈등 상황에 대한 법적 자문을 주고, 이것이 군체성사건으로 이어지지 않도록 방지하는 역할을 수행한다. 이와 같은 쓰촨의 사례는 앞으로 지방정부의 협력 하에 법률개혁이 진행 될수록 군체성사건이 소송으로 흡수되는 현상이 더욱 활발히 일어날 수 있을 것이라는 긍정적인 전망을 가능케 한다.

그러나 의법치국 개혁의 효과를 전국적으로 확대시키기 위해서는 경제 발전의 목표를 달성하기에 급급하여 주민들의 불만에 귀 기울이지 못하고, 사회 안정에도 힘쓰지 못하는 지방 정부에 대한 문제

¹⁰⁶ Hu & Zeng, 위의 글.

해결이 시급할 것이다. 더 이상 경제 성장률만이 체제 정당성의 유일한 보증수표가 아닌 만큼, 지방 정부의 업무를 평가하는 데 있어 사회 안정유지를 포함한 지표들이 보다 중요한 비중을 차지하는 것이 장기적인 정권 안정성 유지에 도움이 될 수 있다.

제 IV장 연구의 의의와 한계

가. 중국정치 연구에의 함의

앞서 언급한 바와 같이 군체성사건에 대한 연구는 최근까지도 개별 사건에 대한 원인과 과정, 결과를 수집하는 단계에서 크게 벗어나지 못하였다. 이와 같은 단계에서는 군체성사건이라는 단일한 대상에만 집중한 나머지, 군체성사건의 발생이 전국적으로 증대되고 그 원인이 다양화되는 상황을 진단하는 것 이상의 의미를 찾기 어려웠다. 하지만 본 연구에 입각한다면 개혁·개방 이후 사회가 급격하게 변화함에 따라 새롭고 다양한 갈등 상황이 발생하게 되면서, 이를 해결하려는 사회의 요구가 증대되는 것은 일면 자연스러운 현상일 수 있다. 다만 불만의 표출 및 갈등의 해결 방식이 소송과 같은 합법적인 방식이 아닌, 불법적이고 폭력적인 시위로 나타나는 경우가 많다는 점이 보다 주목할만한 지점이다. 다시 말해 군체성사건 자체에 대한 깊이 있는 연구도 중요하지만, '갈등 해결기제의 선택'이라는 차원에서 다른 갈등 해결방식과 비교하며 접근하는 방식이 중국 국내정치 연구에 보다 큰 함의를 가질 수 있을 것이다.

의법치국 개혁은 갈등 상황을 해결할 수 있는 법률적 근거를 마련해주고, 소송이라는 합법적이고 공식적인 해결 절차를 보편화한다는 점에서 군체성사건 연구와 더불어 논의되기에 적합할 것이다. 만일 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 높아질 수 있는 조건이 있다면,

이는 갈등 상황을 예측 가능한 방식으로 해결하게끔 유도할 수 있는 가능성을 시사하기 때문이다. 본고에서는 군체성사건 대비 소송에 대한 선호가 지역별로 다르게 나타난다는 것을 확인하였고, 그러한 차이가 발생하게 된 원인에 대해 법 접근성과 지방정부 효율성을 제시하였다. 이러한 접근 방식은 법 개혁의 한계에만 집중되었던 중국의 의법치국 개혁 연구에서 진일보하여, 그것이 사회 안정 및 중국 정부의 통치 정당성 확보에 갖는 의미를 재조명한다는 의의를 갖는다.

본고에서 제시한 가설들 가운데 변호사와의 접근성과 지방정부 효율성은 모두 군체성사건 대비 소송에 대한 선호와 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 그 중 특히 변호사와의 접근성은 통계적으로 가장 유의미한 영향력을 갖는 것으로 보인다. 본 연구의 가장 큰 기여라고 할 수 있는 부분은 그 동안 기존연구에 의해 소송 제기를 유도하는 강력한 독립변수로 제시되었던 지역별 경제력이라는 변수가 본고의 위 두 변수와 비교해보았을 때 간접적인 영향만을 미친다는 것을 보여준 점이다. 물론 지역별 변호사 수와 지방정부 효율성의 근본적인 차이를 결정하는 요인 중 한 가지로 경제력 차이가 지적된 만큼, 경제력이 갈등 해결기제 선택에 있어 간접적이지만 여전히 중요한 영향력을 가지고 있다는 것은 부정할 수 없을 것이다. 마지막으로 금전적 진입장벽이 소송을 선택하지 못하게 막는 요인이 될 것이라고 예상했던 것과 달리, 변호사 선임비용은 갈등 해결기제 선택과 유의미한 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타났다.

사회 변화의 속도를 강제로 늦출 수 없는 현 상황에서 불만 표출과 갈등 해결의 방식이 불법적이고 예측 불가능한 방식이 아닌, 합법적이고 예측 가능한 방식으로 이루어질 수 있는 조건을 규명하는 것은 중국정치 연구에 다음과 같은 함의를 제공한다. 본고의 결론에 따르면 아직 소송이라는 갈등 해결기제가 익숙하지 않은 중국인들에게 법 전문가와의 접촉 가능성을 높여주고, 지방정부가 사회 안정의 책임을 다 할 수 있도록 장려하는 것이 사회 안정 및 정부의 통치 정당성을 높여주는 실질적인 방안이 될 수 있다. 특히 법 접근성과 지방정부 효율성의 지역별 차이가 상당하다는 점을 고려하였을 때, 농촌 지역에 변호사를 유치하고, 지방정부가 경제발전 외에도 사회 안정에 힘쓸 수 있는 실질적인 방안을 고민하는 것이 중요할 것이다.

이와 같은 결론은 의법치국 개혁이 갈등 해결기제의 수요가 증대되는 현 상황에 대한 적절한 정책 반응일 수 있다는 점을 암시한다. 따라서 군체성사건의 발생이 중국 중앙정부의 통치 정당성을 위협하는 현상인지에 대한 질문과 관련하여, 본 연구의 결론은 의법치국 개혁을 통해 정당성을 위협하지 않는 방향으로 전환할 가능성이 있다는 간접적인 답변을 제시할 수 있을 것이다.

나. 권위주의 정권 연구에의 함의

중국 정부가 갈등 해결기제의 수요 증대에 대해 의법치국 개혁을 통해 반응할 수 있다는 점은 권위주의 정권이 사회의 요구에 적절히 반응함으로써 국가-사회 관계를 안정적으로 유지할 수 있다는 주장을 뒷받침할 것이다.

실제로 중국이 속한 권위주의 국가를 포함한 비-민주 국가들은 민주국가들에 버금가는, 혹은 그 이상의 정권 안정성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 민주주의 지수가 -10 점에서 -6 점에 해당하는 중국, 베트남, 쿠바 등의 권위주의 국가들은 정권 취약성 지수에서 모두 '낮음(4-7 점)'을 기록하며 터키, 브라질, 멕시코 등 민주주의로 분류되는 국가들과 어깨를 나란히 하였다.¹⁰⁷ 뿐만 아니라 아프리카 대륙 대부분의 국가들을 포함하여, 권위주의 국가보다 민주주의 지수가 높은 것으로 나타나는 인도, 잠비아 등은 권위주의 정권에 비해 정치적으로 훨씬 취약한 것(높음, 16-19 점)으로 드러나기도 하였다. 정권 취약성 지수가 온전히 국가-사회관계의 안정성을 나타내는 지표인지에 관해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있으나, 적어도 정권의 안정성이

¹⁰⁷ 민주주의 지수는 Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013 (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>), 정권 취약성 지수는 State Fragility and Warfare in the Global System 2014 (<http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>)를 참고하였다.

국가에 대한 사회의 지지를 통해 이루어질 수 있다고 본다면 위와 같은 현상은 일반적인 가정에 어긋나는 것처럼 보인다. 즉, 민주주의와 권위주의의 분류가 국가-사회 관계의 안전성과 취약성에 각각 대응되는 분류는 아니라는 점이다.

이와 관련하여 기존연구에서는 권위주의 정권이 각종 권력을 중앙에 집중시키거나, 사회의 유력 엘리트층에게 일정 정도의 권력과 자원을 나눠주어 포섭시키거나, 사회의 요구에 대한 정보를 수집하여 이를 충족시켜줄 수 있는 정책을 만드는 등의 방식을 통해 정권 안정성을 유지할 수 있다고 보았다.¹⁰⁸ 본고에서 주목하고자 했던 권위주의 국가의 정권 안정을 위한 전략은 이 중 마지막 전략이었다. 이때 권위주의 정권은 단순히 민주주의의 정 반대에 존재하는 억압적이고 독단적인 국가가 아니라, 사회의 요구에 민감하게 반응하며 정당성을 유지해나가는 국가가 된다.

그러나 권위주의 국가의 정권 안정성과 관련한 기존 연구에서는 권위주의 국가들이 선거제도와 다당제를 표면적으로 차용하여 정권 안정을 유지하는 현상에만 집중하는 경향이 있었다.¹⁰⁹ 이러한 연구는

¹⁰⁸ Dawn Brancati, "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects", *Annual Review of Political Science*, (vol. 17, 2014).

¹⁰⁹ Mary E. Gallagher, "Hope for Protection and Hopeless Choices: Labor Legal Aid in the PRC", in Perry & Goldman, *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, (Cambridge: Harvard University Press, 2007), pp.198-199.

일정 정도 안정적인 국가-사회 관계를 유지하고 있는 대표적인 권위주의 국가인 중국¹¹⁰의 사례를 효과적으로 설명하지 못하는데, 중국에서는 실질적 다당제가 존재하지 않으며, 선거 역시 촌 이하 단위에서만 제한적인 형태로 존재하기 때문이다.¹¹¹ 따라서 언론의 자유 확대, NGO 활성화, 그리고 의법치국 개혁의 실행 등 선거나 다당제 외에 권위주의 정권이 사회의 안정을 추구하는 다양한 방법에 주목할 필요가 있다. 즉, 사회의 요구에 민감하게 반응하기 위해 권위주의 정권에서 나름의 방식으로 차용하는 민주주의적 정치 도구들을 보다 포괄적으로 다룬다면, 민주주의적 권위주의 논의는 지금보다 더 많은 사례를 품으며 확장될 수 있을 것이다.

¹¹⁰ 중국 공산당은 정치체제에 대한 근본적인 개혁 없이도 중국 분열론에 무릎을 꿇거나, 천안문 사태 이후 체제 전복적인 시민혁명을 겪지 않았다.

¹¹¹ 중화인민공화국은 공식적으로 중국공산당 이외의 소수당을 인정하고는 있으나, 이들은 공산당에 대한 충성을 전제하고 있으므로 사실상 견제의 기능을 하지 못한다. 또한 촌 단위 선거는 상위 정치 레벨에서 이미 후보자들이 정해진 상태에서 치러지는 것이기 때문에 실질적으로 민주주의적 선거의 역할을 하고 있는지 논란이 될 수 있다.

다. 연구의 한계 및 이후 연구방향에 대한 제안

위와 같은 연구의 의의에도 불구하고, 본 연구에서 통계 분석의 범위가 2004 년에 국한되었다는 점은 큰 아쉬움으로 남는다. 물론 지역별로 상대적인 소송 접수 건수가 큰 변화 없이 이어졌다는 점을 증명하였고, 기존 연구의 사례를 통해 통계 분석의 한계를 보완하고자 했으나, 만일 연속적인 지역별·시기별 자료를 구할 수 있었다면 보다 일반화 가능성이 높은 결론을 도출할 수 있었을 것이다. 이러한 점에서 앞으로의 이상적인 연구 방향은 더 많은 지역별·시기별 자료를 바탕으로 군체성사건 대비 소송에 대한 선호의 차이를 유도하는 원인이 무엇인지 밝히는 과정이 되겠다. 하지만 군체성사건이 정치적으로 민감한 사안인 만큼 단일 기관에 의해 일괄적으로 조사된 자료가 공개될 가능성이 높지 않다는 점을 고려해 보았을 때, 현존하는 자료를 토대로 최대한의 일반화 가능성을 도출하려는 시도를 통해 본고의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

1) 영문

Cai, Yongshun, 2010, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, Stanford: Stanford University Press.

-----, 2007, "Civil Resistance and Rule of Law in China", in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press.

Chung, Jae Ho, 2016, *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China*, New York: Columbia University Press.

Diamant, Neil J., Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien, 2005, "Law and Society in the People's Republic of China", in Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien (eds.), *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, Stanford: Stanford University Press.

Gallagher, Marry E., 2007, "Hope for Protection and Hopeless Choices: Labor Legal Aids in the PRC" in Perry, Elizabeth J.

- and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press.
- . 2005, "'Use the Law as Your Weapon!': Institutional Change and Legal Mobilization in China", in Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien (eds.), *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, Stanford: Stanford University Press.
- Gallagher, Mary E. and Yuhua Wang, 2011, "Users and Non-Users: Legal Experience and Its Effect on Legal Consciousness" in Margaret Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hualing, Fu and Richard Cullen, 2011, "From Mediatory to Adjudicatory Justice: The Limits of Civil Justice Reform in China" in Margaret Woo and Mary Gallagher, *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lubman, Stanley B., 1999, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*, Stanford: Stanford University Press.
- Michelson, Ethan and Benjamin L. Read, 2007, "Public Attitudes toward Official Justice in Beijing and Rural China", in Woo, Margaret Y.K. and Marry E. Gallagher (eds.), *Chinese Justice:*

- Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O' Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, 2006, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge: Cambridge University.
- Peerenboom, Randall, 2011, "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China", in Woo, Margaret Y.K. and Marry E. Gallagher (eds.), *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2002, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Perry, Elizabeth J. and Mark Seldon (eds.), 2010, *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Abingdon: Routledge.
- Saich, Tony, 2001, *Governance and Politics of China*, Houndmills: Palgrave.
- Tong, Yanqi and Shaohua Lei, 2013, *Social Protest in Contemporary China, 2003–2010: Transitional Pains and Regime Legitimacy*, Abingdon: Routledge.
- Tsai, Lily L., 2007, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Wang, Yuhua, 2015, *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Whyte, Martin King, 2010, *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*, Stanford: Stanford University Press.
- Zhao, Yuezhi and Sun Wusan, "Public Opinion Supervision: Possibilities and Limits of the Media in Constraining Local Officials", in Elizabeth Perry and Merle Goldman (ed.), *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008),

2) 중문

- 崔亞東, 2013, 『群體性事件應急管理與社會治理: 瓮安之亂到瓮安之治』, 北京: 中共中央黨校出版社.
- 郭建寧, 2008, 『利益調節與社會和諧』, 天津: 天津人民出版社.
- 公丕祥, 2007, 『糾紛的有效解決—和諧社會視野下的思考』, 北京: 人民法院出版社.
- 江必新, 2013, 『最高人民法院指導性案例裁判規則理解與適用』, 北京: 中國法制出版社.
- 李燕凌, 2015, 『公共服務視野下的政府責任法治』, 北京: 人民出版社.

戚建剛 2014, 『我國群體性事件應急機制的法律問題研究』, 北京: 法律出版社.

戚建剛 & 易君, 2014. 『群體性事件治理中公衆有序參與的行政法制研究』, 武漢: 華科技大學出版社.

唐 鈞, 2011, 『政府形象與民意思維』, 北京: 中國媒體大學出版社.

唐天偉, 2009, 『政府效率測度』, 北京: 經濟管理出版社.

王賜江, 2013, 『衝突與治理: 中國群體性事件考察分析』, 北京: 人民出版社.

王 鷹, 2014, 『公共表達與秩序危機』, 北京: 法律出版社.

朱景文, 2007, 『中國法律發展報告』, 北京: 中國人民大學出版社.

張宗林, 2014, 『信訪與法治』, 北京: 民出版社.

張雪純, 2003, 『律師受費規定』, 北京: 中國法制出版社.

上海市司法局, 2012, 『維護社會穩定視角下的司法行政工作』, 北京: 法律出版社.

中國國家統計局, 2005-2010, 『統計年鑑』, 北京: 中國統計出版社.

中國法律年鑑編輯部, 2004-2007, 2009-2011, 『中國法律年鑑』, 北京: 中國法律年鑑社

中華全國律師協會, 2004, 『中國律師年鑑』, 北京: 人民法院出版社.

3) 국문

정재호 편, 2014, 『미-중관계 연구론』, 서울: 서울대학교출판문화원.

2. 논문

1) 영문

Brancati, Dawn, 2014, "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects", *Annual Review of Political Science*, vol. 17.

Chen, Feng, 2004, "Legal Mobilization by Trade Unions: the Case of Shanghai", *The China Journal*, no. 52.

Chen, Feng and Xin Xu, 2012, "Active Judiciary: Judicial Dismantling of Workers' Collective Action in China", *The China Journal*, no. 67.

Chen, Jidong, Jennifer Pan, and Yiqing Xu, 2015, "Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China", *American Journal of Political Science*, forthcoming.

Chung, Jae Ho, Hongyi Lai and Ming Xia, 2006, "Mounting Challenges to Governance in China: Surveying Collective Protestors, Religious Sects and Criminal Organizations", *The China Journal*, no. 56.

He, Xin, 2009, "Court Finance and Court Responses to Judicial Reforms: A Tale of Two Chinese Courts", *Law & Policy*, vol. 31, issue 4.

Hu, Jieren and Lingjian Zeng, 2015, "Grand Mediation and Legitimacy Enhancement in Contemporary China—the

- Guang'an model" , *Journal of Contemporary China*, vol. 24, issue 91.
- Lorentzen, Peter L., 2013, "Regularizing Rioting: Permitting Public Protest in an Authoritarian Regime" , *Quarterly Journal of Political Science*, vol.8, no. 2.
- Li, Lianjiang, Mingxing Liu and Kevin J. O'Brien, 2012, "Petitioning Beijing: The High Tide of 2003–2006", *The China Quarterly*, vol. 210.
- Minzner, Carl F., 2006, "Xinfang: Alternative to Formal Chinese Legal Institutions", *Stanford Journal of International Law*, vol. 42.
- Nathan, Andrew J., 2003, "Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 1.
- O' Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, 2004, "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China" , *The China Journal*, no.51.
- Su, Yang and Xin He, 2010, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China," *Law and Society Review*, Vol. 44, issue 1.
- Tong, Yanqi, 2009, "Dispute Resolution Strategies in a Hybrid System" , *The China Review*, vo. 9, no. 1.

2) 중문

李連江, 2012, "差序政府信任", 『政治與法律』, 第 131 期.

3) 국문

유용카이, 2014, “중국 국민의 대 정부 청원방식에 대한 연구-2005 년 이후 신방과 군체성 사건의 상관성 분석”, 서울대학교 정치외교학부 외교학전공 석사학위 논문.

3. 인터넷 자료

1) 영문

Asian Wall Street Journal, “China’ s Spiraling Unrest”,
<http://www.wsj.com/articles/SB113450766490021545>

Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013,
<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

State Fragility and Warfare in the Global System 2014. <http://www.Systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>.

2) 중문

工人階級先鋒網舊版, "陝西數萬工人罷工一周", <http://pioneerworker.forums-free.com/topic-t349.html>.

人民網, "堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進前進偽全面建成小康社會而奮鬥", http://paper.people.com.cn/rmrb/html/201211/18/nw.D110000renmrb_20121118_3-01.htm

人民報, "政治局拒不執行胡指示", <http://www.renminbao.com/rmb/articles/2004/6/21/31571.html>.

央廣網, "信防局：去年信防總量降 7.4% 非正常上防降 38%", http://news.cnr.cn/native/gd/20160125/t20160125_521224374.shtml.

找法網, "律師受費標準", <http://china.findlaw.cn/info/findlawyer/shoufei>.

找法網, "寧夏回族自治區律師服務受費標準", <http://www.66law.cn/laws/4528.aspx>.

中國商網, "2014 年全國信防系統化解達 83% 信防機制職能仍存困惑", <http://www.zgswcn.com/2015/0216/587476.shtml>.

3) 국문

SBS 뉴스, "중국 GDP 1 분기 6.7%... '최악'은 면했다", http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003526151&plink=ORI&cooper=NAVER

Abstract

Popular Protest or Litigation: Modes of Conflict Resolution in Contemporary China

Jongyoon Baik

Department of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

The People's Republic of China, one of the few remaining authoritarian states, has kept its regime stable through its policy reactions to the society's needs. Legal reform is one of such reactions; it satisfies the society's need for conflict resolution by providing a legitimate and fair channel for reconciliation. However, the regional distribution of preferred methods for conflict resolution between popular protest and litigation implies that there are different effects of legal reform in different regions.

To explain the regional discrepancies in preferred conflict resolution methods, this paper suggests two hypotheses: First, people in regions with higher legal access prefer litigation to popular protest as a tool for conflict resolution. Greater availability of legal experts and a lower financial barrier to filing a lawsuit would increase legal access. Second, in regions where local governments' general performance is better, the preference for litigation over popular protest is also higher. Among these, the higher number of lawyers in a region, which increases legal access and local governments' performances, turned out to have conspicuous importance on maximizing the effect of the legal reform.

Such conclusion implies that increasing the accessibility to legal professionals and encouraging the local governments to fulfil their social responsibility are proper policy recommendations to improve the effect of the legal reform. Furthermore, considering that there is a large gap between urban and rural regions in the legal accessibility and in their local governments' performances, narrowing such discrepancies would be an urgent issue for China.

Keywords: Popular Protest, Litigation, Legal Reform, Chinese Politics,
Authoritarianism

Student Number: 2014–20161